This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

3 2044 103 253 845

Digitized by Google

180
13

60

Digitized by Google

22 June 1917

Digitized by Google

Digitized by Google

4388
n. S.
51

P. FEDOZZI

SAGGIO SULL' INTERVENTO

MODENA
PRESSO LA DIREZIONE DELL' ARCHIVIO GIURIDICO
1899

Digitized by Google

Estratto dall' *Archivio Giuridico « Filippo Serafini »*
Nuova Serie Vol. III fasc. 1 e 2
(dell' intera collezione Vol. LXII, fasc. 1 e 2)

Bologna 1899, Tip. Alfonso Garagnani e Figli

Digitized by Google

SAGGIO SULL'INTERVENTO

PARTE PRIMA

Basi psicologiche o filosofiche dell'intervento.

Sommario: 1. Scopo ed indirizzo di questo studio. — 2. Due ordini di sistemi relativi all'intervento: da quali cause siano determinati. — 3. Influenza esercitata sull'intervento dalle grandi correnti intellettuali e dalla psicologia dei popoli. — 4. Esempî: Rivoluzione Francese. — 5. La Restaurazione. — 6. Le nazionalità. — 7. Gli Stati Uniti d'America e la dottrina di Monroe. — 8. Cuba. — 9. Impero turco. — 10. Candia. — 11. Influenza esercitata sull'intervento dai moderni sistemi filosofici. — 12. Influenza del positivismo. — 13. Influenza della sociologia.

1. — Niente di più difficile e di più scabroso che lo scrivere su un tema, che per lunghissima serie di anni è stato oggetto di studî infiniti e di ben costrutte teorie! Nel fiorire rigoglioso della letteratura giuridica e politica, non ha, credo, il diritto di scrivere e di farsi leggere se non chi ha qualche cosa di nuovo da dire; ora, come avere tale orgogliosa pretesa di novità in un argomento, che per essere intimamente legato alla vita sociale degli Stati ha attirato in ogni tempo l'attenzione degli uomini politici e dei più intellettuali e profondi degli uomini di scienza? Si corre inevitabile il rischio o di fare una incolore ed inutile esposizione delle idee altrui, o di meritarsi, nella migliore delle ipotesi, il giusto appunto di essere un critico puramente negativo, un demolitore incapace di ricostruzione. Da ciò il bisogno in chi scrive di esporre subito nettamente le ragioni, dalle quali egli è mosso, e gl'intenti che si prefigge.

Innanzi tutto, l'immobilità, che non è di nessuna delle cose umane, molto meno è delle dottrine giuridiche, le quali di necessità subiscono l'influsso del movimento perenne, che si verifica

Digitized by Google

nel mondo dei fatti e in quello delle idee. In un'epoca, come la nostra, in cui tale movimento è assai più celere che per il passato, s'impone a scadenze assai brevi il bisogno di rinnovellare o di parzialmente modificare quelle dottrine, che, logiche e naturali nel periodo in cui sorsero, non corrispondono più alla vita e al pensiero dei moderni. Questo bisogno direi quasi di revisione periodica delle dottrine e degl'istituti giuridici si verifica sia in rapporto alla vita interna di uno Stato, che in rapporto alla vita internazionale, la quale è retta da principî che di lor natura hanno più intimi legami da un lato col corso storico e dall'altro colla filosofia dominante. Non può dunque parere fuori di luogo, a proposito dell'intervento che costituisce la materia di questo studio, il ricercare quale sia lo spirito dei popoli moderni, quali siano le condizioni sociali internazionali e quali le tendenze del pensiero moderno nell'ordine generale delle idee filosofiche, per vedere se e quanto di vitale rimanga ancora nelle dottrine finora escogitate ed attualmente esistenti. Anche se si dovesse giungere a delle conclusioni parzialmente negative, si avrebbe con ciò solo un risultato non ispregevole; nella divisione di lavoro, che è una delle condizioni principali del progresso degli studî, è già qualche cosa spianare la via, dando un indirizzo a chi voglia e possa fare di più.

Ma se l'intento, a cui accennavo, meriterebbe di non essere disprezzato nello studio di qualunque grande questione generale del diritto delle genti, esso applicato all'intervento assume, a mio avviso, un'importanza grandissima per la natura stessa dell'argomento ribelle ad essere inquadrato in una dottrina giuridica rigorosamente costruita in tutti i suoi dettagli; onde la soluzione del problema, anche dopo averne studiati accuratamente tutti gli elementi, appare formulata in modo affatto generale, assai più come una tendenza che come una legge. Di qui la conseguenza, che alla mia mente si presenta come necessaria, che il mostrare quale indirizzo più conforme ai tempi nuovi debba seguirsi a proposito dell'intervento sia l'unica cosa razionalmente possibile in simile argomento.

2. — Io credo che in tutto il dominio del diritto internazionale si stenti a trovare un argomento, in cui — come in quello dell'intervento — si appalesi più stridente e sto per dire più irriducibile il contrasto fra la teoria e la pratica, fra il diritto e la politica, fra le ragioni dell'interesse e quelle della giustizia, fra il principio individuale e quello sociale nella organizzazione degli Stati. Buttarsi

Digitized by Google

nel dissidio da una parte non è possibile senza disconoscere ingiustamente le ragioni dell'altra, procedere rettamente attraverso le difficoltà e le contraddizioni provenienti dall'incontro di principî e di fatti spesso opposti è quanto di più scabroso si possa immaginare. Così una distinzione comprensiva di tutti i sistemi consacrati nella ricchissima letteratura sull'argomento sarebbe quello di *sistemi assoluti* e *sistemi relativi*, comprendendo fra i primi tutti quelli che s'ispirano solo ad uno dei due principî opposti; fra i secondi tutti gli altri — e sono il maggior numero — che hanno la loro base in una qualche forma di contemperamento. I sistemi della prima categoria, secondochè poggiano sul diritto esclusivamente o esclusivamente sull'interesse, potrebbero suddividersi in *giuridici* e *politici*, corrispondendo praticamente da un lato all'affermazione del principio del non-intervento assoluto e dall'altro a quella del principio d'intervento. Così coloro che hanno dell'autonomia della sovranità degli Stati un concetto rigido, assoluto, indeclinabile e su di esso, come su base fondamentale ed essenziale, fondano tutto il diritto internazionale, non possono mai ammettere che uno Stato abbia il diritto d'intervenire negli affari interni di un altro Stato, perchè si avrebbe così la contraddizione di un diritto contro un diritto (1). Mentre coloro i quali pensano che l'istituto dell'intervento sia di carattere essenzialmente politico, ne ammettono l'applicazione sempre quando ciò concordi coll'interesse dello Stato. Quest'opinione è adottata non solo da numerosi uomini dolitici, che hanno retto o reggono le sorti delle grandi potenze, ma anche da non pochi scrittori, che dalle incertezze ed imperfezioni delle varie dottrine sull'intervento riparando in un pedestre e non certo imitabile sistema positivo, non fanno che esporre la pratica della diplomazia, magnificando nel maggior numero dei casi l'autorità del fatto compiuto.

I sistemi relativi a mio avviso sorsero sopra tutto per l'osservazione della storia e della pratica degli Stati, nelle quali il comune intuito morale discerneva alcuni casi d'intervento *giusti* e legittimi, altri *ingiusti* e condannabili. Era naturale che nei pubblicisti si radicasse la convinzione che ad un fenomeno, che nella vita degli Stati si presenta con così varie accidentalità, non potessero assegnarsi leggi assolute ed inflessibili, e sopratutto che la

(1) Vedi in tal senso **Funck-Brentano** et **Sorel**, *Précis du droit des gens*. Paris, 1877, pag. 216.

Digitized by Google

teoria non potesse mettersi in assoluta opposizione colla pratica, giacchè una lunga serie di fenomeni non può esistere senza una qualche necessità storica, senza una giustificazione degna di essere rintracciata. In conseguenza logico l'impulso a ricercare un criterio o giuridico o d'ordine superiore, che servisse di guida non solo all'apprezzamento dei fatti storici d'intervento, ma anche alla condotta degli Stati. La storia delle ricerche di tal genere, comprendente quasi intera la storia delle dottrine sull'intervento, presenta il più alto interesse, non solo per l'attrattiva naturale che ha il seguire lo svolgimento di un pensiero giuridico particolare, ma anche per l'influenza caratteristica e netta, che ivi si riscontra, delle idee in ciascuna epoca dominanti sul pensiero, individuale e collettivo, dei pubblicisti. Infatti il modo, con cui l'intervento nei vari tempi viene concepito, si risente non solo della concezione speciale che nei vari tempi si ha del diritto internazionale e del vario grado di sviluppo che questo ha raggiunto, ma anche di quelle grandi correnti intellettuali, che animano la vita di una generazione nelle sue manifestazioni interne ed esterne, e la cui azione è così efficace da far cambiare completamente di base e di aspetto ad una dottrina sull'intervento precedentemente accettata dalla generale, senza che il sistema del diritto internazionale abbia per sè subito notevoli cambiamenti di fisionomia. Attualmente per le condizioni sistematiche del diritto internazionale moderno, a prescindere da ogni altra considerazione, non potrebbe accettarsi come base di una dottrina sull'intervento il concetto della polizia preventiva e repressiva trasportato dal campo del diritto interno in quello del diritto fra gli Stati, perchè siamo oggi molto lontani dal periodo d'infanzia del diritto internazionale, quando questo muoveva i primi passi sulle traccie del diritto privato. Del pari, oggi che così vasto è il campo dei rapporti internazionali e così estesa quella parte del diritto che ne fa oggetto di studio, non si potrebbe più conglobare la trattazione dell'intervento in quella della guerra, come si riscontra nei vecchi trattatisti dell'epoca, in cui il diritto di guerra era la parte massima, se non unica, del diritto internazionale.

Ma più e meglio delle condizioni scientifiche possono sulla creazione di teorie le ragioni dell'ambiente, che hanno quasi sempre guidato i più grandi pubblicisti, magari inconsapevolmente. E quest'ambiente è dato da fattori di vario genere, storici, psicologici e sociologici, che devono essere studiati in ciascun'epoca e presso ciascun popolo. Tale influenza particolarista, che è grandemente

Digitized by Google

benefica nel campo del diritto privato e del diritto pubblico interno, è feconda di non lievi svantaggi nel campo del diritto internazionale, sia perchè gli scrittori anche eminenti son tratti a presentare colla miglior buona fede del mondo come universale e permanente ciò che non è se non il risultato effimero dei sentimenti e dei bisogni politici di una data epoca, sia perchè trattandosi di disciplinare un istituto, che deve aver vita nei mutui rapporti degli Stati, devesi tener conto delle condizioni complesse di tutti gli Stati in una data epoca. Il basare una teoria internazionale su un principio tratto dalla vita e dall'anima di un solo popolo in un dato momento storico, oltre che il difetto di una generalizzazione irragionevole, può facilmente avere quello di ricercare il punto d'appoggio su dati di fatto non altrettanto razionali che positivi. Una teoria psicologica sull'intervento, basata sulla psicologia di un dato popolo, sarà una rispettabile teoria politica interna, ma potrà eventualmente non essere conforme alla ragione universale. Nell'individuo la psicologia oltre che normale può essere anche patologica e criminale; non altrimenti accade nelle collettività. Così in taluni casi, per il punto di partenza intrinsecamente vizioso, si aggrava il difetto già notato della generalizzazione. In ogni modo è interessantissimo il vedere in qual rapporto l'intervento — come teoria e come pratica — stia colle condizioni speciali dei grandi popoli, non solo per vedere quale funzione storica esso sia chiamato ad esercitare, ma anche per aver modo di seguire un indirizzo di studio e di concezione tratto dall'osservazione storica e positiva.

3. — Come sintesi sicura mi pare si possa affermare, che l'intervento è stato sempre il modo preferito d'espansione delle grandi idee storiche, che appaiono come le linee direttive della vita dei popoli in epoche determinate. La ragione è insita nelle leggi dinamiche del pensiero umano e col suo carattere di necessità dà una solenne smentita a chi, basandosi sul criterio puramente giuridico della uguaglianza e indipendenza di tutti gli Stati, pretenderebbe che l'intervento fosse sempre ed in ogni caso bandito dalle relazioni internazionali. Non è possibile avere un'idea, essere profondamente convinti della sua verità universale e della felicità che apporta la sua applicazione, senza essere tratti irresistibilmente a farla accettare ai propri simili. Quando l'idea è in un solo individuo, la propaganda non potrà che essere pacifica ed incontrerà in ogni caso ostacoli grandissimi nelle leggi costituite o almeno nell'apatia,

Digitized by Google

nel misoneismo dei più; quando essa è nella maggioranza dei cittadini costituenti lo Stato, prende a suo servigio la forza e s' impone a tutti, volenti o nolenti, e talora assume tale vigoria e forza d' espansione da sortire dai confini territoriali dello Stato per imporsi più o meno pacificamente agli altri popoli: così la stessa idea di civiltà nei rapporti interni conduce a negare il diritto dell' ignoranza e a sancire l' istruzione obbligatoria, in quelli esteriori a negare il diritto della barbarie e ad imporre la civiltà anche colla forza ai popoli, che sono ancora nel basso della scala dell' evoluzione.

Un esempio mirabile del rapporto diretto, che esiste fra l' intervento e certe grandi idee dominanti la vita di una nazione, è dato dal popolo francese, su cui il Fouillée ha scritto una splendida pagina psicologica, che è dotata per noi di una particolare virtù suggestiva. « L' histoire nous montre, egli scrive, une nation qui a ressenti les injustices souffertes par les autres nations autant et parfois plus que celles dont elle souffrait elle-même, un pays où la foule, trop imprévoyante, se passionait moins pour ses propres affaires que pour les droits de la Pologne, de la Grèce, de l' Irlande, de la Vénetie opprimées; les autres peuples le savent bien, et quand ils ont eu besoin de sympathie active ou de secours désinteressés, ce n'est pas vers l' Angleterre ni vers l' Allemagne qu' ils se sont tournés de préférence, il faut bien le reconnaître; c' est vers le pays qui le premier proclama non seulement les droits de l' homme, mais les droits des nations, et qui se montre toujours trop porté à juger des autres d' après soi. La tradition de la France est dans cette préoccupation de la justice pour tous, souvent poussée jusqu' à un facheux oubli de soi-même et de ses intérêts légitimes; le caractère original de son histoire...., la seule mêlée à l' histoire de toutes les grandes nations, la seule peut-être qui forme ainsi un ensemble complet et un, consiste dans cette part prépondérante prise au développement de l' humanité moderne, dans cette initiation progressive des autres peuples à l' idée d' un droit nouveau » (1). In Francia, continua il Fouillée, la guerra non è mai stata popolare, se non quando appariva nobilitata da qualche idea disinteressata da sostenere, da qualche grande causa da difendere. È un despota abile che ha detto con profondità: « La France est le seul pays qui fasse la guerre

(1) **Alfred Fouillée,** *L' idée moderne du droit,* Deux. édit. Paris, Hachette, 1883; pag. 77-78.

Digitized by Google

pour une idée »; e ciò han sempre sentito i governanti, che coprirono l'ambizione della loro politica militare sotto qualche idea di devozione alla libertà comune, di emancipazione per i popoli, di soccorso alle nazioni oppresse. Essi sapevano che la vera anima del popolo non li avrebbe più seguiti, se non la trascinavano in nome d'un'idea generale. — Ciò spiega agli occhi del psicologo il carattere contagioso dello spirito nazionale francese, la sua forza comunicativa propria a spandersi rapidamente da popolo a popolo (1).

Quello che il Fouillée scrive del popolo francese può dirsi in generale di tutti i moderni popoli civili. « Questi, osserva il Rolin-Jaequemyns, si preoccupano sempre più di quello che accade al di là delle loro frontiere. Essi stessi in possesso di leggi più razionali, che rispettano la libertà e la vita, che trattano lo straniero da amico, che rendono in generale tutti i cittadini uguali davanti la legge e davanti la giustizia, concepiscono meno che mai l'esistenza vicino ad essi e il trattamento come Stato civile di un governo, sotto il quale possono avvenire dei fatti come il massacro dei due consoli a Salonicco e che per mezzo dei suoi agenti commette esso stesso sui propri sudditi gli orrori, ormai troppo noti, di Bulgaria » (2). E analogamente l'Holtzendorff: « Nelle vaste sfere della vita pubblica nazionale o internazionale, l'ingiustizia ha delle conseguenze ben altrimenti gravi che nelle relazioni da individuo a individuo..... Ogni ingiustizia flagrante commessa contro dei popoli stranieri produce in noi una profonda emozione, perchè, nel molteplice e prodigioso scambio di idee in mezzo al quale viviamo, noi siamo involontariamente portati a rappresentarci noi stessi di fronte alle altre nazioni come possibili oggetti di simili ingiustizie » (3).

4. — Il periodo della Rivoluzione Francese, che è l'epoca classica dell'intervento, sia per i casi a cui dette in modo diretto origine, sia per quelli di cui fu successivamente causa per reazione, presenta un caso davvero tipico e quanto mai interessante di quel fenomeno più volte osservato dai filosofi e dagli storici, per il quale sembra che nella vita dei popoli il predominio di un certo indirizzo nella speculazione tragga con sè qualche cosa di correlativo

(1) **Fouillée,** op. cit. pag. 87.

(2) **Rolin-Jaequemyns** nella *Revue de droit international*, 1876, pag. 301.

(3) **Holtzendorff,** *Les questions controversées du droit des gens actuel* nella *Revue de droit international*, 1876, pag. 9.

Digitized by Google

nel dominio delle azioni e dei fatti (1). La *Dichiarazione dei diritti dell' uomo* ha oltre che un valore interno, anche per riflesso un valore internazionale grandissimo. Il grande concetto dell' uguaglianza dai rapporti sociali doveva necessariamente passare in quelli internazionali, rendendo più celere l' evoluzione del principio dell' uguaglianza giuridica degli Stati di fronte al diritto internazionale (2). L' individualismo applicato ai rapporti fra gli Stati trovò una dichiarazione solenne per opera dell' Assemblea nazionale, che negli articoli costituzionali decretati il 22 maggio 1790 pose il seguente: « La nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple ». In omaggio alla grande idea, in nome della quale era sorta, la Rivoluzione era dapprima contraria a qualunque immistione violenta negli affari interni degli altri Stati e fu guidata soltanto da sentimenti pacifici. Fu la coalizione dei sovrani europei, che per difesa e per reazione le fece mutar sistema. Il 27 agosto 1791 l'imperatore di Russia e il re di Prussia segnarono la famosa dichiarazione di Pilnitz, colla quale, ritenendo la posizione del re di Francia come interessante tutti i sovrani, s'impegnavano a ristabilire in Francia l'*ancien régime*. L' ultimatum dell' imperatore dell' aprile 1792, e il famoso manifesto del duca di Brunswick, del 25 luglio, che minacciava alla Francia il saccheggio e l'incendio, se essa non avesse immediatamente reso al re e alla nobiltà le antiche prerogative, non solo accelerarono la fine della monarchia, determinando il periodo più tragico della Rivoluzione, ma procurarono una reazione nella condotta di questa verso gli altri popoli. Ed io credo che anche in questo fosse fatale il corso degli avvenimenti, come fatale era la forza d' espansione delle idee per le quali il gran popolo era sorto.

Fra i canoni fondamentali della Rivoluzione non v' era solo l'uguaglianza, ma v' era anche la libertà, libertà proclamata per i cittadini e

(1) Vedi **Carle,** *La vita del diritto nei suoi rapporti colla vita sociale* 2ª ediz. Torino, Bocca, 1890; pag. 597.

(2) Sull' influenza dei principî della Rivoluzione francese sul progresso del diritto internazionale, vedi il **Leseur,** *Introduction à un cours de droit international public*; Paris, Pedone-Lauriel, 1893, pag. 85-89; e l' articolo dell' **Olivi,** *De quelques conséquences de la déclaration des droits de l' homme dans le domaine du droit des gens* nella *Revue catholique des institutions et du droit* 1889, I, pag. 97-108.

Digitized by Google

per i popoli; l'art. 3 della Dichiarazione diceva: « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation ». Questione pregiudiziale all' uguaglianza degli Stati è quella della loro legittimità; e legittimi non sono se non quegli Stati, che si sono liberamente costituiti secondo il principio della sovranità nazionale. Quest' ultimo principio era di significato così essenzialmente universale e s' imponeva così agli uomini della Rivoluzione, che era imprescindibile in loro il bisogno di cooperare alla sua generale attuazione contro i sovrani europei, che pretendevano mantenere soggetti i loro popoli ed ostacolare il movimento francese. L' individualismo, da cui la Rivoluzione aveva preso le mosse, doveva momentaneamente cedere il campo per poi riprendere la sua azione quando tutti i popoli avessero acquistato la libertà.

Del resto l' immistione negli affari interni degli altri paesi non era diretta contro i popoli, ma contro i loro tiranni; nel 19 nov. 1792 « la Convention nationale déclare, au nome de la Nation française, qu'elle accordera fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté, et charge le pouvoir exécutif de donner aux généraux les ordres nécessaires pour porter secours à ces peuples et défendre les citoyens qui auraient été vexés ou qui pourraient l'être pour la cause de la liberté. Le présent décret sera traduit et imprimé dans toutes les langues ». Il 15 dicembre 1792 la Convenzione accentua la politica di propaganda votando un progetto in 9 articoli, svolto con eloquenza da Cambon e che costituisce una specie di catechismo rivoluzionario, politico e sociale, che i generali dovevano predicare e sopratutto attuare nei paesi da loro conquistati. La guerra scoppiante da tutte le parti mostrava quanto questo decreto fosse impolitico; Danton lo fece implicitamente abrogare facendo votare un altro decreto, con cui si dichiarava che la Convenzione non s' immischierà in alcun modo nel governo delle altre potenze, ma che al tempo stesso si seppellirà sotto le sue proprie ruine piuttosto che soffrire che alcun' altra potenza s' immischi nel regime interno della repubblica e influenzi la creazione della costituzione che essa vuol darsi. L' 8 giugno 1793 fu discusso il cap. XXV della costituzione e dei quattro articoli votati, che regolavano i rapporti della repubblica francese colle nazioni straniere, due riguardavano il principio del non-intervento. Nella seduta del 23 aprile 1793 l' abate Grégoire aveva presentato per la seconda volta un suo progetto di *Déclaration du droit des gens*, alla cui adozione si oppose la prima volta il Barère dicendo: « Vous n'êtes

Digitized by Google

pas seulement une assemblée philosophique et législative, vous êtes une assemblée politique », e la seconda il Merlin, il quale osservò che « la proposition devait être renvoyée au congrès général des puissances de l'Europe ». L'art. 7 di tale progetto poneva il principio del non-intervento (*un peuple n'a pas le droit de s'immiscer dans le gouvernement des autres*); ma gli articoli 8° e 15° venivano in sostanza a distruggerlo in nome di quei principî di eguaglianza e libertà dei popoli, che erano stati l'impulso degli interventi operati dalla Rivoluzione (1).

5. — Anche la Restaurazione è una riprova del rapporto correlativo fra un ordine di idee generali e l'intervento; soltanto, mentre questo rapporto era prima sorto spontaneo ed impulsivo dalla coscienza di tutto un popolo, ora non rappresenta che il risultato di un lavoro psicologico individuale, dei sovrani e dei governanti. Giacchè io non credo che i sovrani coalizzati costituissero, secondo una frase volgare assai comune, una specie di società di mutuo soccorso coll'unico intento utilitario di salvare i troni e di opprimere i popoli; in gran parte almeno, io credo che essi fossero sinceri nella convinzione che i popoli troverebbero la maggior felicità sotto il paterno regime voluto da Dio e che essi, i quali del volere divino si sentivano depositari, non facessero che seguire l'impulso di un naturale lavorìo psicologico coll'imporre a tutti anche colla forza le loro idee e la loro volontà. D'altronde la loro opera oppressiva per la libertà dei popoli servì storicamente a rendere più vivace e potente la reazione di questi ultimi, che nell'intervallo avevano maturato i germi depositati dalla grande Rivoluzione.

Dapprima, durante il periodo rivoluzionario, il moto delle potenze fu spontaneo e dettato dal più immediato interesse; esse ben comprendevano, come comprendevano tutti i teorici del legittimismo, ad es. il De Maistre, che il male da cui era sconvolta la Francia

(1) Art. 8°: « Il n'y a de gouvernement conforme aux droit des peuples que ceux qui sont fondés sur l'egalité et la liberté ».

Art. 15°: « Les entreprises contre la liberté d'un peuple sont un attentat contre tous les autres ».

Questa e le altre notizie sull'opera della Rivoluzione Francese in rapporto all'istituto dell'intervento sono tratte dal bellissimo studio del **Nys**, *La Révolution Française et le droit international*, compreso nel volume dello stesso autore *Études de droit international et de droit politique;* Bruxelles–Paris, 1896, pag. 318-406.

Digitized by Google

doveva ben presto attaccare anche loro e credevano quindi di avere il diritto di porsi in uno stato di legittima difesa, impedendone lo sviluppo là dove esso aveva le sue origini e le ramificazioni più profonde, per poter facilmente recidere in sul nascere le ramificazioni che il male stesso aveva negli altri paesi (1). Caduto Napoleone e restituita alla mappa d'Europa l'antica configurazione, l'opera delle potenze divenne più cosciente e direi quasi sistematica. Come può leggersi nel preambolo del trattato di Vienna del 25 marzo 1815 il sistema della S. Alleanza consisteva nell'adattamento alle relazioni fra Stati dei precetti della religione cristiana e nella doppia applicazione, costituzionale e internazionale, del principio di legittimità. Lo stesso carattere vago e indefinito dello scopo, che la S. Alleanza si proponeva e che poco dopo nel 1818 veniva confermato dalla Pentarchia, mostra ancora una volta come l'intervento, che a quello scopo doveva servire di mezzo, allorchè sia concepito come sistema di politica internazionale, debba necessariamente poggiare a delle idee generalissime e dotate di una particolare virtù suggestiva.

6. — Ben presto la psicologia dei popoli prende il sopravvento su quella individuale dei tiranni; ed è sempre un'idea che domina il mondo, che spinge i popoli all'azione, che ispira agli uomini di scienza le teorie giuridiche. Il principio della sovranità nazionale, altro dei postulati della Rivoluzione francese, aveva fruttificato nella coscienza dei popoli ed aveva dato origine al principio di nazionalità, che - qualunque sia l'apprezzamento scientifico che di esso voglia darsi - è certo la forza operante che ha avuto maggiore influenza nella composizione della comunità internazionale. Il segreto di tale forza sta appunto nell'esistenza estesa, vivace e profonda del *sentimento nazionale,* prodotto storico e naturale ad un tempo, affinatosi cogli ostacoli e col bisogno di combattività per poter giungere ad una esplicazione pratica. Il sentimento è dapprima latente ed indistinto nei suoi fini concreti e nei mezzi per conseguirli; ma attraverso le primitive incertezze un pensiero sorge potente e generale, il pensiero della reazione contro il sistema dell'intervento usato dalla S. Alleanza e che costituiva l'ostacolo primo e massimo all'assetto libero e cosciente dei popoli. Di qui quel largo movimento negli spiriti più illuminati e liberali contro l'in-

(1) Vedi **Bourgeois,** *Le principe de non-intervention. À propos d' un livre récent,* nella *Revue générale de droit internat. public,* 1897, pag. 745-757.

Digitized by Google

tervento, la cui impopolarità, in odio alle idee e alle persone a cui aveva servito, è durata fin quasi ai giorni nostri per virtù di quell'altra legge costante della psiche umana, per la quale un sentimento permane anche quando è cessata la causa che vi aveva dato origine. Ma per far sì che le nazioni potessero liberamente costituirsi non era sufficiente questa condizione negativa del non-intervento mantenuto dalle potenze non direttamente interessate nella lotta per l'indipendenza; occorreva che le nazioni frazionate od oppresse trovassero da supplire alla loro debolezza diplomatica e militare coll'aiuto generoso offerto da qualche grande Stato. Così sorsero il Belgio, la Grecia, l'Italia e alcuni Stati della penisola Balcanica; così fu riabilitato l'intervento posto a servizio di un principio, che dalla coscienza universale dei popoli veniva additato come fondamento necessario ed incrollabile del diritto internazionale; così, cogliendo felicemente la sintesi scientifica delle idee e dei sentimenti dominanti in Europa e particolarmente in Italia durante la costituzione politica delle nazionalità, il Carnazza-Amari creò la sua geniale teoria (1). Per l'intento che attualmente mi muove è inutile ch'io discuta ora la razionalità di questa teoria e molto meno che entri in apprezzamenti sul fondamento sul quale essa riposa, bastandomi di rilevare come anche nel periodo storico a noi più vicino l'istituto dell'intervento e nella pratica e nella scienza sia stato informato alle idee e ai sentimenti dominanti.

7. — Assai bene, a mio avviso, il De Pressensé, trattando della dottrina di Monroe, scrive: « Après tout, le droit des gens, s'il correspond à quelque realité pratique, doit tenir compte, encore plus que de prétendues lois que personne n'a édictées et qui sont dépourvues de toute sanction, des faits généraux, élémentaires, permanens, des données fondamentales de la *psicologie des nations* » (2). Ed è appunto in base a questi dati psicologici ch'io credo di poter esprimere la convinzione, che la famosa dottrina di Monroe sia

(1) **Carnazza-Amari,** *Trattato sul Dir. internaz. pub. di pace.* 2ª ediz. Milano, 1875; *Del principio del non intervento* (Sez. II, cap. VI, pag. 361-439). — **Idem,** *Nouveau exposé du principe de non-intervention* nella *Revue de droit international*, 1873, pag. 352 e segg. — In questo periodo fu copiosissima, particolarmente in Italia, la letteratura sull'intervento, come può vedersi nello stesso **Carnazza-Amari** e nel **Cimbali,** *Il non intervento*, Roma, 1889.

(2) **De Pressensé,** *La doctrine de Monroe et le conflit anglo-americain* nella *Revue des deux Mondes*, 15 janvier 1896, pag. 435.

Digitized by Google

stata in Europa generalmente calunniata, prendendo ad argomento, assai più che le innegabili esagerazioni della dottrina, gl' interessi contrarî che dominano al di qua dell' Atlantico. Anzitutto in origine la dottrina si spiega e si giustifica cogli stessi sentimenti, che avevano determinato la reazione delle nascenti nazionalità europee contro la politica d' intervento elevata a sistema delle grandi potenze. Sul principio del secolo le colonie spagnuole, che costituivano circa la metà del continente americano, seguendo l'esempio degli Stati Uniti, cominciarono una lotta accanita per la loro indipendenza. Alessandro I di Russia nel Congresso di Verona del 1822 reclamò formalmente l' intervento armato dell' Europa in favore della Spagna, fallendo nel suo intento soltanto per la decisa opposizione dell' Inghilterra rappresentata dal ministro Canning.

Intanto la politica delle potenze europee, che non aveva avuto effettuazione pratica per l' opposizione della sola Inghilterra, aveva destato nella giovane e già fiorente repubblica del Nord-America le più legittime apprensioni, le quali ebbero una degna manifestazione nel celebre messaggio 2 dicembre 1823. Il presidente Monroe diceva: « Le système politique des nations coalisées de l' Europe est essentiellement distinct de celui que nous avons adopté. La bonne foi et les liens d' amitié qui nous unissent aux puissances alliées nous font un devoir de declarer que nous regarderions comme dangereuse pour notre sécurité tout tentative d' étendre leur système politique à une partie quelconque de notre hémisphère. Le gouvernement des États-Unis n' est pas intervenu et n' interviendra pas dans les affaires des colonies que les nations européennes possident encore en Amérique; mais, quant aux gouvernements qui ont proclamé leur indépendance, qui la soutiennent et dont nous avons reconnu l' émancipation après mûre réflection et selon le principe de la justice, nous ne pouvions faire moins que de regarder comme une manifestation d' intentions hostiles à l' égard des États-Unis l' intervention d' un pouvoir européen quelconque en vue de les opprimer ou contrarier leurs destinées. Ainsi la politique que nous avons adopté à l' égard de l' Europe, dès le commencement des guerres qui ont agité cette partie du globe, est toujours restée la même: elle consiste à ne jamais nous interposer dans les affaires intérieures d' aucune des puissances de l' ancien monde..... Mais lorsqu' il s' agit de notre continent, les choses changent tout à fait de face, car, si les puissances alliées voulaient faire prévaloir leur système politique dans l' une ou l' autre partie

Digitized by Google

de l'Amérique, elles ne le pourraient sans qu'il en résultât un danger imminent pour notre bonheur et notre tranquillité; aucune d'elles, d'ailleurs, ne peut croire que nos frères du Sud, abandonnés à eux-mêmes, l'adopteraient de leur plein gré. Il nous serait également impossible de demeurer spectateurs indifférents de cette intervention, sous quelque forme qu'elle eût lieu » (1). Anche qui noi non entriamo in apprezzamenti giuridici; ma l'avere esposto nel suo genuino tenore la formula primitiva della dottrina ci permette di percepire con sufficiente esattezza le diverse modificazioni, che essa ha subìto in seguito e che corrispondono a tanti diversi stati di coscienza, o meglio ad una progressiva accentuazione dello stesso stato di coscienza del gran popolo americano. In effetti il presidente Monroe, che dall'oggi al dimani divenne l'idolo della nazione, non fece che interpretare e rivestire di una forma concreta un sentimento profondamente impresso nell'anima popolare ed avente le sue origini indistinte nei primi tempi dell'indipendenza (2). Tale sentimento, ricco e multiforme come il sentimento generale del patriottismo, si svolse storicamente non solo a seconda della varietà delle circostanze, che toccavano delle parti più o meno sensibili o riposte di quel sentimento, ma anche a seconda dello sviluppo che prendevano la civiltà e la potenza dell'Unione, giacchè, come avremo in breve occasione di vedere, la civiltà e la forza sono elementi storicamente e razionalmente imprescindibili nella natura dell'intervento.

Adunque la formula primitiva comprendeva la proclamazione del non-intervento degli Stati Uniti negli affari interni delle potenze europee e nei rapporti fra queste e le colonie che esse possedessero ancora nel continente americano, e la ferma dichiarazione di non tollerare l'intervento che le potenze stesse tentassero di praticare in qualunque Stato del Nuovo Mondo. Gli Stati Uniti avevano già splendidamente provato come potesse per l'America ritenersi finito il periodo della colonizzazione europea; parecchi Stati del Sud ave-

(1) Vedi **Desjardins,** *La doctrine di Monroe*, pag. 142-143, nella *Revue générale de droit intern. public.* 1896, pag. 137-165; **Calvo,** *Droit international,* 3.ª ediz., vol. I, pag. 249-251; **Moore,** *La doctrine de Monroe* pag. 202-203, nella *Revue de droit international,* 1896, pag. 301-328; **Barclay,** *La doctrine di Monroe et le Venezuela*, pag. 509-511, nella *Revue de droit international,* 1896, pag. 502-504.

(2) **De Pressensé,** loc. cit., pag. 432.

Digitized by Google

vano da poco dato una prova, se non egualmente brillante, certo egualmente convincente. L'Europa avrebbe dovuto comprendere che la sua missione di civiltà era oramai compiuta e che non poteva più considerare l'America come un paese conquistato e colonizzabile. Gli Stati Uniti, mancanti di forze atte a controbilanciare almeno in parte quelle delle potenze europee, non avrebbero potuto che in modo assai indiretto favorire il perfezionamento di quella idea, ch'io credo la massima ispiratrice della dottrina di Monroe, cioè l'emancipazione completa di tutto il continente americano; essi dovevano necessariamente cominciare col contentarsi d'impedire che le potenze europee non approfittassero della debolezza degli Stati minori di recente formazione e di scarsa civiltà per assoggettarli di nuovo, di far sì che non si estendessero i mali della colonizzazione ritardando lo sviluppo delle nuove nazionalità. Quest'opera verrà col tempo a prendere un carattere più positivo; ma l'idea fin da principio si presenta degna del massimo rispetto, come quella che, avendo di mira un destino storico fatale, non fa che accelerarne il corso evolutivo. Gli Stati Uniti poi per la loro posizione di Stato più civile e più forte di tutto il continente erano necessariamente indicati a compiere tale missione: una posizione di fatto privilegiata dà di fronte agli esseri poveri e deboli dei diritti e dei doveri, e i risultati storici ne offrono la conferma, smentendo le concezioni giuridiche puramente idealiste.

Data l'idea madre, a cui, secondo noi, la dottrina di Monroe è ispirata, si spiegano, se non si giustificano, tutte le successive e varie applicazioni che essa ebbe e la sua attuale configurazione in un sistema sempre più accentuato d'intervento degli Stati Uniti in tutti gli affari che riguardano l'America. Noi non facciamo qui della storia; accenniamo soltanto a due o tre casi speciali, che hanno una più diretta attinenza collo scopo prefisso alla nostra trattazione (1).

(1) Per la storia della dottrina di Monroe vedi **Calvo,** *Le droit internat. théorique et pratique,* 3.ª ediz., vol. I, § 143-162, pag. 244-259; **Wheaton,** *Histoire du droit des gens,* II, chap. I; **Tucker,** *The Monroe Doctrine. A concise History of its Origin and Growth,* Boston, 1885; **Delarüe de Beaumarchais,** *La doctrine de Monroe,* Paris, Larose, 1898. — Per le questioni più recenti, a cui la dottrina di Monroe ha dato origine, si possono consultare numerosissimi articoli: oltre quelli già citati del **Desjardins,** (*Revue générale de droit intern. pub.,* 1896, pag. 137-165) e del **De Pressensé,** (*Revue des deux mondes,* 15 janvier 1896, pag. 417-436), vedi: **X,** *England,*

Digitized by Google

L' intervento francese nel Messico, notissimo nella storia politica e diplomatica della seconda metà del secolo (1), fornì agli Stati Uniti occasione di dare una esplicazione nuova alla dottrina. Colla convenzione di Londra 30 ottobre 1861, Spagna, Inghilterra e Francia si proponevano di ottenere colle armi una riparazione, che il governo americano sembrava voler rifiutare per via pacifica e s' impegnavano in pari tempo di non esercitare sugli affari interni del Messico alcuna influenza diretta a menomare il diritto della nazione messicana di scegliere e di costituire liberamente la forma del suo governo. Spagna ed Inghilterra, ottenuta soddisfazione, nell'aprile 1862 ritirarono le loro truppe dal Messico; Francia restò, e lo scopo vero che essa pretendeva raggiungere era il cambiamento della forma di governo del Messico. Ciò destò il più vivo malcontento in seno all' Unione Americana. Il 4 aprile 1864 la Camera dei rappresentanti di Washington dichiarò all' unanimità che « le congrès des États-Unis ne veut pas, par son silence, laisser les nations du monde dans l' idée qu' il reste spectateur indifférent des évènements déplorables qui s'accomplissent actuellement au Mexique. Il juge donc à propos de déclarer qu' il ne convient pas au peuple des États-Unis de reconnaître un gouvernement monarchique élevé sur les ruines d' un gouvernement républicain en Amérique, sous les auspices d' une puissance européenne quelcon-

Venezuela and the Monroe Doctrine in *The North American Review*, june 1895; **Andriew Carnegie,** *The Venezuelian difficulty* in *The North American Review*, february 1896; **Hannis Taylor,** *La questione di Cuba nel suo aspetto economico, politico e diplomatico* in *The North American Review*, novembre 1897. (Un riassunto di questo interessante articolo si trova nella *Minerva*, febbraio 1898, pag. 143-152); **Catellani,** *La questione della Venezuela e la dottrina di Monroe* in *Nuova Antologia*, 1.° febbraio 1896, pag. 445-466; **Mérignhac,** *La doctrine de Monroe à la fin du XIX siècle* nella *Revue du droit public et de la science politique*, mars-avril 1896, pag. 201-278; **Moore,** art. cit.; **Barclay,** art. cit.; **Desjardins,** *L' insurrection cubaine et le droit des gens* nella *Revue de Paris* 15 juillet 1896; **De Olivart,** *Le différend entre l' Espagne et l' États-Unis au sujet de la question cubaine* nella *Revue générale de droit intern. public*, 1897, pag. 577-620. Quest' ultimo articolo può utilmente consultarsi anche per la ricchissima bibliografia di cui è dotato.

(1) Vedi **Calvo,** op. cit., vol. I, § 191-198, pag. 293-301; **Tanoviceano** *De l' intervention*, Paris, Larose et Forcel, 1884, pag. 135-144; nonchè la monografia anonima, ivi più volte citata, dal titolo *L' intervention française au Méxique*, Paris, 1868.

Digitized by Google

que ». Più chiaramente ancora il ministro Seward, rispondendo al marchese Montholon rappresentante francese a Washington, diceva: « La véritable cause du mécontentement des États-Unis est qu'en envahissant le Mexique, l'armée française attaque un gouvernement républicain, profondément sympathique aux États-Unis et choisi par la nation, pour le remplacer par une monarchie, qui, tant qu'elle existera, sera regardée comme une menace pour nos propres institutions républicaines ». Da allora, al credo politico-internazionale degli Stati Uniti fu aggiunto un altro articolo, che molti anni dopo trovò una formula veramente ardita, e nuova nel linguaggio diplomatico, nel dispaccio che Olney, segretario di Stato per gli affari esteri a Washington, nel luglio 1895 mandò al ministro degli Stati Uniti a Londra, Bayard, a proposito della questione della Venezuela, e che quest'ultimo il 7 agosto 1895 rimise a lord Salisbury. Olney diceva: « Elle (l'Unione Americana) estime que le *self-governement* populaire doit être le salut *de toutes les nations du globe* et que la marche de la civilisation, progrès ou recul, est indissolublement liée aux progrès et reculs du gouvernement populaire. *Pénetré de ces idées, le peuple des États-Unis pourrait bien se sentir déterminé à exercer une propagande active en faveur d'une cause qu'il place si haut, aussi bien pour lui que pour l'humanité* » (1). Il Desjardins fa, in forma vivace e brillante, quelle critiche, che ogni scrittore rivolge all'intervento praticato per modificare la costituzione politica di un paese; e invero l'espressione data dall'Olney al pensiero suo e del popolo americano è così alta e così, nel suo carattere di estrema generalità, contraria alla storia e alla ragione, che non si può negare come le critiche siano in buona parte ben meritate. In sostanza però agli Stati Uniti non si può dare un torto maggiore di quello che comunemente si attribuisce alla S. Alleanza, che partendo dalla bontà universale del principio monarchico-legittimista voleva imporne il rispetto a tutti gli Stati anche colla forza; con questa differenza a favore dei primi, che mentre l'idea della S. Alleanza rappresentava un prodotto psicologico di alcuni monarchi in opposizione colla coscienza dei popoli, l'idea degli Stati Uniti è il derivato spontaneo del sentimento e del pensiero unanimi di un grande popolo, che in nome di quell'idea è sorto a libertà, e che in quell'idea vede con oc-

(1) **Desjardins,** art. cit. nella *Revue générale de droit intern. public*, 1896, pag. 155.

Digitized by Google

chio sicuro non solo la destinazione finale immancabile delle nazioni americane, ma anche un mezzo di propaganda efficacissimo per l'erezione in Stati indipendenti di quelle parti del continente che sono ancora soggette alla dominazione europea.

Anche quando la dottrina di Monroe ebbe delle manifestazioni assolutamente esagerate ed ingiustificabili, come nell'affare della Venezuela, in cui gli Stati Uniti non solo pretesero di avere il diritto d'intervenire nella controversia che esisteva fra lo Stato americano e l'Inghilterra, ma anche di imporre l'arbitrato come modo di risolvere la questione quasi con minaccia di rottura delle relazioni diplomatiche (1); anche quando la dottrina perde i caratteri di una ragionevole per quanto ardita linea di condotta politica e si fa strumento delle esagerazioni patriottiche dello *jingoism*, s'intende il pensiero di tutto il popolo così esteso e profondo, così costante ed universale, così semplice nel suo principio, così svariato e duttile nelle sue esplicazioni, da rendere impossibile il dubbio che esso tramonti prima di aver veduto completamente esaurito il suo destino. La vecchia Europa, che già mostra i sintomi dell'impotenza di fronte all'ardita politica americana, continuerà ancora per lungo tempo a trincerarsi dietro le usate formule giuridiche e diplomatiche; ma la grande sincerità della storia mostrerà ai venturi come le forze vive e spontanee, che si sprigionano dalla coscienza collettiva di ciascun popolo, siano i soli elementi necessari e legittimamente operanti nelle fortunose vicende della vita internazionale.

8. — Ma il più grandioso momento psicologico in rapporto alla dottrina di Monroe è quello in cui gli Stati Uniti si sono trovati per l'affare di Cuba. Nè la storia dell'isola nè quella dei lunghi e laboriosi rapporti, che l'Unione Americana ebbe a propo-

(1) Sugli apprezzamenti circa la nuova esplicazione della dottrina di Monroe a proposito della questione della Venezuela vedi **Desjardins**, art. cit., pag. 156 e segg.; **Catellani**, art. cit., pag. 459 e segg.; **Barclay**, art. cit., pag. 519-522. **De Pressensé**, art. cit.; pag. 417 e segg. — Quest'ultimo rappresenta la scena avvenuta alla Camera dei rappresentanti, allorchè per acclamazione furono votati i crediti chiesti al governo federale per la commissione, che avrebbe dovuto delimitare i confini nel territorio contestato, e la concorde unanime esaltazione di un popolo di 70 milioni, che non pensa se non ad apprestare i mezzi guerreschi per sostenere (a torto o a ragione, ora non indaghiamo) la grande idea che lo agita.

Digitized by Google

sito dell'isola stessa (1), a noi interessano gran fatto. Quello che invece per noi ha grande importanza è l'indagine sui motivi; che hanno guidato in quest'affare la condotta degli Stati Uniti, la quale cominciata colla proclamazione del non intervento andò a mano a mano accentuandosi verso il sistema dell'intervento a seconda che progredivano nel loro corso fatale le tristi condizioni dell'isola sotto l'oppressivo giogo spagnuolo. Nel 1848 Calhoun dichiarava ancora che gli Stati Uniti non si sarebbero occupati di Cuba, ma che non avrebbero mai tollerato che essa passasse in altre mani che della Spagna (2). Si poneva così, secondo il concetto fondamentale ispiratore della dottrina di Monroe, un primo e remoto ostacolo alla prolungazione indefinita della colonizzazione europea in America. Col tempo si cercò naturalmente di accelerare questo desiderato finale sia coi vari progetti di compera dell'isola, sempre disdegnosamente respinti dall'orgoglio spagnuolo, sia coll'aiuto più o meno diretto offerto agl'insorti cubani e alle spedizioni di volontari.

Durante la prima guerra cubana, corsa dal 1868 al 1878, il ministro americano Fisch nel suo dispaccio circolare 5 novembre 1875, comunicato ufficiosamente a tutte le cancellerie europee, pose chiaramente i motivi, che dovevano determinare all'intervento non solo e principalmente degli Stati Uniti, ma anche degli altri governi. « En l'absence, diceva il Fisch, de toute probabilité de la fin de la lutte et de changements dans la manière de la conduire de la part de l'une ou de l'autre partie, le Président croit que le temps est très prochè où ce sera un devoir pour les autres gouvernements d'intervenir à la fin seulement de terminer un conflit si désastreux et si déstructif et de rendre à Cuba la paix et la tranquillité. Il n'est pas de gouvernement plus intéressé à l'ordre et à l'administration pacifique de la dite île que celui des États-Unis, et aucun n'a souffert comme lui de l'état de choses qui existe depuis six ou sept ans » (3). Le potenze europee per vari motivi opposero un rifiuto e il progetto d'intervento collettivo fallì; ma fin d'allora apparve in tutta la sua forza persuasiva il duplice motivo — motivo d'interesse e motivo di umanità — che doveva fatalmente con-

(1) Vedi oltre l'art. cit. del **De Olivart,** quelli del **Catellani** (*Cuba*, nella *Nuova Antologia*, 15 marzo 1896) e del **Desjardins** (*L'insurrection cubaine et le droit des gens*, nella *Revue de Paris*, 15 juillet 1896).

(2) **Wharton,** *A Digest of international law*, t. I, pag. 286.

(3) **De Olivart,** art. cit., pag. 615-616.

Digitized by Google

durre gli Stati Uniti a intervenire risolutamente negli affari cubani.

Da allora in poi gli uomini di Stato americani non hanno fatto che seguire quanto la coscienza di tutto il popolo imperiosamente comandava, anzi bene spesso furono costretti a raffrenare colla loro prudenza politica gl'impulsi incoscienti delle masse e i voti bellicosi delle Camere. La storia è troppo recente in proposito perchè abbia bisogno di essere ricordata. Il 27 febbraio 1896 il Comitato degli affari esteri propose alla Camera dei rappresentanti un progetto per riconoscere gl'insorti cubani come belligeranti e per istigare il governo federale ad intervenire per porre fine alla nuova guerra; il giorno seguente fu fatta in Senato la stessa proposta, la quale fu approvata da quest'ultimo con 64 voti contro 4 e dalla Camera con 263 contro 16. Il presidente Cleveland, come già nelle stesse condizioni il suo antecessore all'epoca della prima guerra cubana, rifiutò la sanzione adducendo che si trattava soltanto di un *government on paper*. Del resto sempre, nei tre anni di insurrezione cubana, fu vivissima l'eccitazione dello spirito pubblico americano e fortissime le pressioni da ogni lato esercitate sul governo federale perchè adottasse una politica più attiva; sinchè giunse il momento, fatale per la causa della pace, in cui anche il potere moderatore del presidente dell'Unione dovette lasciarsi trascinare dalla marea montante ed affermare e sostenere coi fatti anzichè con semplici note diplomatiche le conseguenze della politica tradizionale americana.

Nel 10 o 11 aprile 1898 il presidente Mac-Kinley inviò al Congresso un lungo messaggio, documento importantissimo non solo per la sua attualità, ma anche perchè pone nettamente i termini della questione, quale essa si presenta alla mente di tutti gli americani. Il messaggio espone anzitutto come la guerra di Cuba, durata ormai tre anni, abbia profondamente leso da un lato gl'interessi dell'Unione e dall'altro le ragioni dell'umanità; fa un quadro vivace delle tristissime condizioni in cui è ridotta l'isola in conseguenza dei barbari sistemi di guerra usati dagli spagnuoli e allude agli sforzi fatti dagli Stati Uniti per alleviare tante miserie e per porre fine coi mezzi pacifici ad una condizione di cose, che offende la sensibilità e le tendenze democratiche del popolo americano, danneggia grandemente i suoi interessi economici e tenendolo in uno stato perenne di agitazione ne distrae l'attenzione dai problemi domestici, che devono essere la preoccu-

Digitized by Google

pazione essenziale di un popolo. Infine, dopo aver dimostrata l'inopportunità di un riconoscimento della repubblica cubana, dice che l'intervento armato degli Stati uniti per metter fine alla guerra è giustificabile con ragionamenti razionali appoggiati alle grandi leggi dell'umanità ed ai grandi precedenti storici, i quali mostrano degli Stati vicini interponentisi per evitare il sacrifizio inutile di gran numero di esistenze ed intervenienti in conflitti, che avvennero al di fuori delle loro frontiere. La giustificazione di tale intervento può brevemente riassumersi nel seguente modo:

1.° La causa dell'umanità esige si ponga fine alla barbarie, allo spargimento di sangue, alla fame e all'orribile miseria, che esiste oggi giorno a Cuba e che i partiti in lotta sono impotenti ad attenuare o diminuire. Non è a questo proposito rispondere, il dire: ciò avviene in un altro paese appartenente ad altra nazione, quindi non ci riguarda. È invece nostro dovere particolare, poichè i fatti si svolgono alle porte del nostro paese (1).

2.° Gli Stati Uniti debbono proteggere i connazionali residenti a Cuba e por fine alla triste condizione in cui essi si trovano.

3.° Il diritto d'intervento può essere giustificato col pregiudizio assai serio recato al commercio ed agli affari dalla devastazione, apertamente condotta, dell'isola.

4.° La situazione attuale delle cose a Cuba è una minaccia costante alla pace degli Stati Uniti, che costringe ad enormi spese. Questo conflitto che dura da anni in un'isola così vicina, colla quale il popolo americano è in relazioni d'affari, mentre l'esistenza e la libertà dei nostri connazionali sono in pericolo perpetuo, è una minaccia costante per la pace del nostro paese e ci obbliga a mantenere tali misure precauzionali, che equivalgono ad un piede di guerra rispetto ad una nazione, colla quale ci troviamo in rapporti pacifici.

Le due Camere dopo sedute tempestosissime, affatto nuove negli annali parlamentari americani, riuscirono a porsi d'accordo su un testo nuovo di relazione, che in risposta al messaggio del Presidente proclamava l'indipendenza di Cuba e imponeva al go-

(1) Che la vicinanza al territorio dell'Unione fosse un elemento necessario alla applicazione della dottrina di Monroe risulta sin dagli inizî della dottrina stessa, secondo quanto disse Webster nel 1826 nel suo discorso sulla missione del Congresso di Panama. Vedi **Moore** art. cit., pag. 314 e **Barclay** art. cit., pag. 512-513.

Digitized by Google

verno federale di chiedere alla Spagna, sotto minaccia di guerra, di rinunziare immediatamente alla sua sovranità su Cuba, ritirandone tosto le forze militari e navali, e respingere in pari tempo esplicitamente l'intenzione di annettere l'isola agli Stati Uniti. Mac Kinley, obbligato dalla Costituzione a porre la sua sanzione al voto del Congresso, nel 20 aprile 1898 inviò alla Spagna un *ultimatum* invitandola a rinunziare tosto alla sua autorità su Cuba e respingendo contemporaneamente ogni intenzione di voler esercitare qualsiasi sovranità, giurisdizione o controllo sull'isola tranne per pacificarla e darne il governo al suo popolo sotto quelle istituzioni libere e indipendenti che esso vorrà stabilire. La Spagna, a cui era stato fissato il termine delle ore 9 del 23 aprile, rispose dichiarando rotte le relazioni diplomatiche. Così cominciò la guerra (1).

In generale la stampa e l'opinione pubblica europea non sono favorevoli agli Stati Uniti; esse ricordano con simpatia il glorioso passato della Spagna e le sue benemerenze per la causa della civiltà e apprezzano quel fiero sentimento di alterigia patriottica, che l'induce a rovinarsi finanziariamente e politicamente per conservare le ultime gemme di una corona imperiale, che sono nella china fatale di disperdersi. E questa prevenzione, che ha il suo lato nobile e bello, impedisce di apprezzare al giusto il grande movimento americano, che non è se non l'ultimo anello di una catena di sentimenti, di aspirazioni, di bisogni, che rafforzati dalla tradizione e dal tempo hanno acquistato una forza d'espansione dilagante. L'Europa è troppo abituata, per i racconti e le descrizioni dei suoi scrittori, a considerare gli Stati Uniti come una società puramente e grettamente utilitaria e non può indursi a considerare l'entusiasmo bellicoso, in cui quelli testè si sono trovati, se non come avido impulso di mercanti, che pretendono di fare un grosso affare; e dimentica l'osservazione, fornita dalla psicologia dei popoli, che potrebbe parere un paradosso se la storia non ne offrisse la conferma, che le razze anglo-sassoni, così utilitarie nella vita sociale d'ogni giorno, quando abbracciano un ideale sono capaci di uno slancio e di una tenacia, che sono sconosciuti alle stesse popolazioni idealiste e sentimentali della vecchia Europa.

(1) Vedi nell'*Opinione* del 24 aprile 1898 il testo della *risoluzione congiunta* dei due rami del Congresso Americano e dell'*ultimatum* trasmesso dal ministro degli esteri degli Stati Uniti al Woodford, ministro americano a Madrid.

Digitized by Google

L'antagonismo fra i due popoli, scoppiato dopo un così lungo periodo di tensione, ha per me un significato ben più alto e generale che non quello di una semplice contesa per l'acquisto o la perdita di una provincia; e il motivo, che spinge gli Stati Uniti a intervenire così violentemente nei rapporti fra la Spagna e la sua colonia, mi appare ben degno della simpatia di chiunque non voglia rigidamente attenersi al concetto di giustizia internazionale basato sul quietismo dello stato di cose tradizionale. Il Ferrero, che già a proposito di uno dei suoi brillanti paradossi sulla guerra aveva tratteggiato un bellissimo parallelo fra la società americana e la spagnuola, che incarnano in sè due tipi diversi di civiltà (1), ha recentemente osservato assai bene, che contrariamente alla generale opinione degli europei la questione cubana non è per l'America una questione d'interesse economico, ma essenzialmente una questione di civiltà. Stanno di fronte due popoli e due governi, ciascuno dei quali vive secondo un'idea dello Stato, una morale politica, una concezione della vita sociale inconciliabilmente diverse; ora due civiltà troppo differenti non possono vivere accanto. L'Europa, che accusa gli americani di prepotenza, non ha mai pensato quali mai sarebbero l'opinione e il sentimento dell'Italia, della Francia e dell'Europa tutta, se la Sardegna o la Corsica o la Sicilia fossero in potere della Turchia, che vi applicasse i suoi rozzi e brutali procedimenti amministrativi. Quello che è successo per Candia mostra come alla fine le nazioni europee sentirebbero il dovere di non tollerare in cospetto della civiltà loro, sulla terra loro, il dominio di una società, la cui morale non si accorda, nei concetti primarî, con la morale nostra. L'accendersi della passione popolare in America a favore dei ribelli di Cuba non nasce da altra causa. La civiltà americana — in questo sta la sua grandezza originale — è la prima che si sia formata senza tradizioni, passioni o ambizioni di conquista militare; onde essa non sente nessuno stimolo all'annessione di nuovi territorî. Gli Stati Uniti, che non hanno mai protestato contro la sovranità inglese nel Canadà e non hanno mai tentato di violare l'indipendenza del Messico, avrebbero certamente rispettata la sovranità spagnuola, se il governo della Spagna a Cuba non ripugnasse al popolo americano (2).

(1) **G. Ferrero,** *Il Militarismo.* Milano, 1898; pag. 15-54.

(2) Vedi un articolo del **Ferrero** pubblicato nel *Piccolo* di Trieste e riportato nel n.° del 4 aprile 1898 del giornale *L'Adriatico* di Venezia. — La

Digitized by Google

Il 28 febbraio 1896, discutendosi vivamente al senato Americano la proposta fatta dal Comitato degli affari esteri per riconoscere la belligeranza dei Cubani ed invitare il governo federale ad intervenire per metter fine alla guerra, il senatore Sherman chiuse il suo vibrato discorso dicendo: « Noi non abbiamo bisogno di un'Armenia alle nostre porte! ». E più volte gli Americani hanno cercato di giustificare agli occhi dell'Europa la posizione presa di fronte a Cuba ed al governo spagnuolo in quello stesso modo, con cui da lungo tempo le potenze europee giustificano il loro intervento negli affari dell'impero ottomano. Il confronto non solo è abile, ma anche in buona parte corrispondente a verità; giacchè sì nell'un caso che nell'altro si ha il conflitto fra due civiltà vicine e contrarie, determinato dal sentimento prepotente nella società superiore di togliere ad ogni costo lo squilibrio delle due civiltà, almeno in quanto queste si riassumono in un modo di governo e d'amministrazione.

9. — La storia dei rapporti diplomatici, che l'Europa ebbe specialmente in quest'ultimo secolo colla Turchia, presenta per noi il più alto interesse, perchè mostra come attraverso le esitanze, le gelosie, le mire egoistiche delle varie potenze si sia fatto strada e spesso si sia imposto il sentimento civile ed umanitario dei popoli, che per mezzo dei liberi reggimenti politici e della diffusione e potenza acquistata dalla stampa ha assunto un'importanza grandissima nella condotta della politica internazionale. Tutta la storia della questione d'Oriente, che tanto sangue ha fatto versare sui campi di battaglia e in guerre civili e tanto inchiostro consumare in note diplomatiche e in opere di pubblicisti, non è che una illustrazione di questo tema: l'idea direttiva dell'intervento sistematico praticato dalle potenze europee negli affari dell'impero Ottomano è l'idea di civiltà e di umanità, la quale presenta lo spettacolo in alcuni tratti veramente grandioso di una voce e di un'azione concordi, che sorgono da tutta l'Europa cristiana. Per convincersene basta leggere per

fine della guerra, intervenuta quando il testo era già composto, potrebbe forse dar luogo a modificare in parte alcuni apprezzamenti, che fino a jeri apparivano indiscutibilmente giusti: siamo ora infatti in presenza di un fenomeno affatto nuovo nella vita politica e nella pubblica opinione degli Stati Uniti, i quali pare tendano ad inaugurare un sistema di imperialismo, che sarebbe atto a far subire un profondo mutamento alla società americana e a spostare ad un tempo l'equilibrio delle vecchie potenze militari.

Digitized by Google

esempio gli splendidi studî scritti dal Rolin-Jaequemyns con quell'alta competenza che tutti gli riconoscono (1).

Virtualmente l'intervento collettivo delle potenze europee in Turchia comincia col Congresso di Vienna, il quale immischiatosi negli affari interni di tutti gli Stati non fece altrettanto della Turchia per motivi tutt'affatto politici consistenti nella diffidenza reciproca delle potenze, non certo perchè credesse di non averne la competenza. Ben presto la coscienza pubblica cominciò a trionfare delle esitanze della diplomazia; l'azione seguita dall'Inghilterra, dalla Francia e dalla Russia per la liberazione della Grecia si può considerare come la prima grande vittoria del sentimento collettivo dei popoli, il quale ebbe la migliore affermazione in Inghilterra, dove la politica riceveva glorioro impulso dal Canning. Allora cominciò l'applicazione di quella che il Rolin-Jaequemyns chiama legge di espropriazione parziale del governo turco per causa di utilità pubblica, internazionale ed umana, trovandone il fondamento storico in numerosi trattati ed atti diplomatici dal 1826 al 1841, dai quali costantemente appare come fra i motivi invocati a favore dell'intervento europeo figurino in prima linea l'*interesse della pace europea* e l'*interesse d'umanità* (2). Negli anni successivi questi principî ispiratori dell'intervento europeo appaiono talora ecclissati, più spesso infelicemente adottati; ma ben presto essi riappaiono in tutta la loro splendida vitalità. Gli orrori di Bulgaria, che la stampa inglese e francese ebbe la benemerenza di denunciare all'Europa, sollevarono dovunque delle grida d'indignazione, che salirono sino ai governanti e li trascinarono. Così nel maggio 1876, quando l'Inghilterra si staccò dalle altre potenze non aderendo alla loro politica d'intervento attivo in Turchia, il pubblico inglese sorse in una grande e spontanea protesta collettiva, non determinata davvero da altra pressione se non da quella della coscienza nazionale, e alla testa della quale figuravano uomini come Gladstone, lord Russel, lord Granville, Bright, Fawcet, Lowe ecc. Il gabinetto, presieduto dal Disraeli, sotto l'influenza di tali dimostrazioni imponenti cambiò

(1) **Rolin-Jaequemyns,** *Le droit international et la phase actuelle de la question d'Orient* nella *Revue de droit international* t. VIII pag. 293-385; **Idem,** *La question d'Orient; l'armistice; la Conférence de Costantinople et et ses suites* (oct. 1876 - janvier 1877) nella *Revue de droit international* t. VIII, pag. 511-544.

(2) *Revue de droit international*, t. VIII pag. 313-316.

Digitized by Google

prontamente politica; e lord Derby in una nota del 9 agosto 1876 a sir H. Elliot, ambasciatore britannico a Costantinopoli, scriveva: « Votre Excellence fera remarquer que tout renouvellement de pareils outrages serait plus dangereux que la perte d'une bataille. *L'indignation de l'Europe deviendrait irrésistible, et l'intervention, dans un sens hostile à la Turquie, s'en suivrait inévitablement* » (1).

In Italia, la quale non s'era mai allontanata dal concerto europeo, il presidente del Consiglio on. Depretis parlando nell' ottobre 1876 ai suoi elettori di Stradella diceva: « Nessuno può dimenticare gli esempi recenti, i quali dimostrano come la pietà, l'equità, l'indignazione irresistibile della coscienza umana contro delle barbare violenze possono imporsi, come una legge ed una necessità morale, anche alle tradizioni della diplomazia e ai freddi calcoli degl' interessi politici » (2). La condizione dello spirito pubblico di Russia di fronte ai massacri turchi fu più volte affermata dal principe Gortschakow e motivata dal sentimento cristiano, molto profondo nel popolo russo, e dai legami di fede e di razza che l'uniscono ad una gran parte delle popolazioni cristiane della Turchia (3). E però la Russia, separandosi dalle altre potenze, credè di dover intervenire attivamente anche da sola per la protezione dei cristiani della Turchia. Osserva giustamente il Rolin-Jaequemyns, che il diritto d'intervento per interesse della civiltà e dell' umanità spetta in prima linea alle potenze, che per la loro posizione geografica, la loro potenza militare e i loro antecedenti storici sono poste in condizioni migliori per esercitarlo; se le

(1) **Rolin-Jaequemyns** nella *Revue de droit international*, 1876 pag. 361-362. Quasi venti anni più tardi a proposito delle stragi d'America lord Salisbury lanciò al Sultano un monito egualmente severo, destinato egualmente a rimanere senza risultato. (Vedi nel *Memorial diplomatique* del 17 nov. 1895 il discorso che nel 9 dello stesso mese lord Salisbury tenne al banchetto tradizionale del lord mayor, e nella *Revue générale de droit intern. pub.* 1897 pag. 560 la proposta fatta nel 16 settembre 1896 dallo stesso lord Salisbury all'ambasciatore francese a Londra, il barone de Courcel, di dichiarare collettivamente al Sultano che la continuazione della cattiva amministrazione implicherebbe per lui la perdita del trono).

(2) **Rolin-Jaequemyns** nella *Revue de droit intern.* 1876 pag. 529.

(3) **Rolin-Jaequemyns** nella *Revue de droit intern*, 1876 pag. 535-536; **Kebedgy**, *De l'intervention*, Paris, 1890, pag. 182-183.

Digitized by Google

altre potenze desertano la loro missione, esse hanno il dovere come il diritto di agire da sole rendendosi benemerite dell'umanità.

Il trattato di Berlino del 1878, che regolò gli effetti politici della guerra turco-russa, fece larghissima parte agl' interessi egoistici delle grandi potenze, ma non si può disconoscere che esso abbia fatto fare qualche passo al miglioramento delle sorti delle popolazioni cristiane soggette al sultano, che avrebbe dovuto essere la principale idea ispiratrice delle sue deliberazioni. Senonchè la debolezza delle potenze e l'esistenza immancabile di quelle loro reciproche gelosie, che condussero a proclamare il principio dell' integrità dell'impero ottomano come condizione necessaria al mantenimento dell'equilibrio europeo, avevano reso il sultano quanto mai fidente nella sua arte di *prometter lungo coll' attender corto.* I massacri di Armenia, (1) come già quelli di Siria e di Bulgaria, destarono di soprassalto l'Europa cullata in logomachie diplomatiche. Sopratutto l'opinione pubblica inglese si commosse, cercando d'influire sulle deliberazioni del governo, al quale nel dicembre 1894 venne presentata un lungo pro-memoria dall' Associazione anglo-armena, di cui fanno parte le personalità più eminenti del parlamento e della società inglese. Il governo infatti invitò le cinque grandi potenze ad interessarsi con lui della questione; ma nel mentre la Francia, la Russia e l'Italia aderirono, la Germania e l'Austria fecero delle difficoltà, onde continuò il lavorio lunghissimo ed infecondo delle note diplomatiche, delle proteste e dei progetti di riforme, a tutto vantaggio della Turchia maestra nell'arte dello stancheggiare e del trar profitto dalla mancanza di accordo fra i suoi tutori. Intanto, mentre in Inghilterra si moltiplicavano i *meetings* e la stampa di tutti i paesi unanimemente chiedeva ai proprii governi di essere energici, scoppiavano dei disordini a Costantinopoli e si rinnovavano le distruzioni in Armenia, dove in poche settimane furono uccisi più di 30 mila uomini, distrutti dei paesi e delle città intere, disperse delle merci per un valore incalcolabile e infine sorse una terribile carestia. Invece di agire risoluta-

(1) Vedi su tale argomento **Rolin-Jaequemyns**, *L'Armenia, les Armeniens et les traités* nella *Revue de droit internat.* 1889 pag. 291 e segg.; e l'interessantissima cronaca pubblicata nella *Revue générale de droit international public.* 1895 pag. 256 e segg.; 1896 pag. 88-128 e 354-390; 1897 pag. 533-572 (Quivi a pag. 533-536 in nota è una copiosa bibliografia sulla questione armena).

Digitized by Google

mente le potenze discutevano sui modi con cui il loro intervento sarebbe stato praticato, e poichè le misure energiche, che sole avrebbero potuto ristabilire l'ordine, non ottennero la loro concorde approvazione per paura di suscitare una generale conflagrazione europea, la situazione degli Armeni, se non peggiorata, non rimase certamente migliorata; mentre ai popoli, che sentendo profondamente la nobiltà della causa avevano spinto i proprii governi ad agire, non restava se non stigmatizzare nella stampa e nei *meetings* l'azione egoistica delle potenze (1).

10. — La rivoluzione di Candia e la guerra turco-greca, che sono l'ultimo grande episodio della questione d'Oriente, mostrano come il sentimento di nazionalità anche nella storia attuale costituisca un impulso irresistibile all'intervento, come lo stesso sentimento nella coscienza dei popoli non direttamente interessati si combini e si compenetri cogl'ideali di umanità, e come infine le grandi potenze, assunta la legale rappresentanza delle idee e delle aspirazioni di tutta Europa, ne abbiano di gran lunga ristretto la portata, ritenendone l'applicazione nei brevi limiti consentiti dalla comunanza degl'interessi politici di ciascuna delle potenze.

Osservò recentemente il Bonfadini, che l'intervento dei diplomatici greci al Congresso di Berlino del 1878 diede *quasi* al governo di Atene quella situazione di avvocato e tutore della stirpe, che nel 1856 era stata reclamata e consentita al governo di Torino per tutta la stirpe italiana; e dice *quasi*, perchè le potenze, pur sentendo come all'influsso greco non potessero legittimamente sottrarsi le popolazioni finitime d'identica origine, ammisero i rappresentanti ellenici solo con voto consultivo, non volendo che quell'influsso eccedesse negli effetti suoi, avuto riguardo ai gravi interessi d'altra indole che vi erano coordinati (2). È una condizione di cosa naturale che il primo nucleo di un popolo costituitosi a Stato libero e indipendente assuma la veste di rappresentante legittimo delle aspirazioni nazionali e impieghi tutte le sue forze per dare a queste un'unica espressione politica. Tutta la storia della Grecia, dall'epoca della costituzione dello Stato Ellenico sino ai nostri giorni, è una splendida riprova della costanza di questo fenomeno, del quale pure aveva dato spettacolo il risorgimento della

(1) *Revue générale de droit intern. pub.* 1896 pag. 389.

(2) **Bonfadini,** *Le paure d'Oriente* nella *Nuova Antologia* 16 aprile 1897 pag. 585-604.

Digitized by Google

nuova Italia. Così in un momento tipico d'espansione dello spirito pubblico ellenico, quando questo per la costituzione, dello Stato Bulgaro fu in preda a quella viva eccitazione, che ebbe il suo epilogo nel blocco delle coste greche dichiarato dalle grandi potenze (8 maggio - 7 giugno 1886), il rappresentante francese ad Atene, conte de Mouy, in una nota diretta il 18 ottobre 1885 a Freycinet, ministro degli affari esteri, con fine intuito assurgeva direttamente all'essenza del fenomeno: « Il ne s'agit pas, egli diceva, de la Grèce proprement dite, c'est-à-dire du Royaume, qui en effet n'a rien à voir avec les événements de la Bulgarie, mais de cette autre Grèce innommée, éparse dans tout l'Orient, en un mot de l'hellénisme, qui, au contraire, est directement atteint par toute expansion de la race slave. La préoccupation universelle en Grèce est donc actuellement les destinées de l'hellénisme... En un mot, le sentiment général ici est que c'est une question de vie ou de mort qui se pose devant la race grecque » (1).

Il contegno tenuto dalla Grecia di fronte ai rapporti, assai spesso anormali, fra l'isola di Candia e il Sultano non è che una manifestazione specifica dei sentimenti greci verso le provincie irredente. (2) Anche qui noi non discuteremo la questione se l'intervento sia lecito fra popoli costituenti la stessa nazionalità e se specialmente quest'intervento possa essere diretto dallo Stato che rappresenta tutta la nazione su provincie nazionali soggette a straniera dominazione all'effetto di modificarne la condizione o anche di prepararne l'annessione (3); a noi basta rilevare come anche in questo

(1) Cfr. **Coulbault,** *Une phase de la question Bulgare. Causes de la rupture des relations diplomatiques entre la Russie et la Bulgarie* pag. 527-528 nella *Revue générale de droit international public,* 1896 pag. 513-536. Vedi in proposito anche il bellissimo saggio psicologico del **Fouillée,** *Le peuple Grec: esquisse psychologique* nella *Revue des deux mondes* 1er mai 1898 pag. 46-76; e il libro di **de Stieglitz,** *De l'equilibre politique, du légitisme et du principe de nationalités;* parte IIIa cap. I°: *La lutte nationale du peuple Grec,* pag. 13-47.

(2) Vedi **Kebedgy,** *op. cit.* pag. 157-162; **Catellani,** *Creta* nella *Nuova Antologia* 1° marzo 1897 pag. 5-31; **Streit,** *La question crétoise au point de vue international* nella *Revue générale de droit international pubblic* 1897 pag. 61 e segg., 446 e segg.; *Libro Verde;* Creta e il conflitto turco-ellenico.

(3) Vedi **Carnazza-Amari,** *Trattato* pag. 413-417.

Digitized by Google

caso l'intervento rappresenti una vera necessità psicologica (1). Fra tutte le provincie ottomane l'isola di Candia è stata quella che ha sempre attirato le migliori e maggiori cure da parte delle potenze ed ha ad un tempo sopra le altre esperimentato il mal governo del Sultano e la differenza profonda che per lui esiste fa promettere e mantenere. La storia della costituzione del regno di Grecia e numerose circostanze successive mostrano come Creta sia stata sempre ritenuta qual parte nobilissima della grande nazione ellenica, qual perla più bella fra quante cingono e cingeranno il diadema reale; e d'altro canto i Cretesi col sangue di cinque generazioni hanno provato quanto sia in loro profondo il sentimento di nazionalità ellenica. Basta, per venire subito ai recentissimi, ricordare i fatti che accompagnarono la rivoluzione cretese del 1895-1896 e il lungo e pressochè infecondo lavorio diplomatico per arrivare a stabilire una condizione di cose almeno tollerabile, per rendersi ragione del sentimento irrefrenabile basato su motivi di nazionalità e di umanità, che spinse la Grecia ad operare attivamente per la redenzione dell'isola sfortunata, che — come i fatti addimostravano — ben poca fiducia poteva riporre nell'azione delle potenze. Nessuno può disconoscere che l'intervento armato della Grecia a Creta, della quale il colonnello Vassos prese possesso in nome del re Giorgio, sia contrario al diritto scritto; ma, osserva giustamente il Catellani (2), che sarebbe il mondo, se il diritto scritto non fosse stato violato mai a profitto del diritto eterno?

Le idee ed i sentimenti provano pure essi la virtù di quella legge dinamica, per cui le forze, compresse, acquistano maggiore energia d'espansione. Le potenze, che fino allora per i sospetti reciproci non avevano saputo trovare la via di essere energiche col Sultano, cercarono subito di comprimere il movimento greco, domandando al gabinetto d'Atene il ritiro delle truppe da Creta colla minaccia di mezzi di costringimento e dichiarando formalmente che l'annessione era nelle presenti condizioni impossibile. Il diapason dell'opinione pubblica greca toccò allora dei limiti mai pri-

(1) Una profonda analisi del sentimento nazionale quale principio organizzatore dello stato moderno può trovarsi nel **Carle** op. cit. pag. 258-275.

(2) **Catellani** art. cit. pag. 26. — Sul diritto della Grecia ad intervenire a Candia cfr., oltre il citato articolo del **Bonfadini** (*Nuova Antologia* 16 aprile 1897), la *Revue de droit international* 1897 pag. 84-95, 324-332, 367-375, 452-460; 1898 pag. 37-38 e 57.

Digitized by Google

ma raggiunti; tutta la nazione con movimento incosciente animò il re e il governo ad una guerra, il cui esito fatale era necessariamente prevedibile a chi poteva avere una serena percezione delle cose (1).

L'opinione pubblica in Italia, in Inghilterra e in Francia simpatizzava apertamente per la causa greca; e quest'aperta simpatia fu non ultima causa generatrice della debolezza dell'azione esercitata dal famoso concerto europeo. Quelle tre potenze infatti dovevano contare con una forte corrente di sentimento popolare, che nei reggimenti liberi è non trascurabile elemento pur nella condotta della politica esteriore (2), e trovavano in essa un ostacolo nel seguire l' attitudine decisa della Germania, della Russia e dell'Austria-Uugheria, che s'erano mostrate favorevoli all'intervento immediato e ad un'azione energica. Chi prendesse la briga di scorrere i volumi di documenti diplomatici pubblicati da alcune potenze sulla questione Cretese e sulla guerra turco-greca, assai facilmente troverebbe in essi rispecchiati lo stato e le manifestazioni dello spirito pubblico, la cui influenza non è resa meno sensibile per essere poco appariscente e poco confessata dai governanti. La proposta del blocco di Candia, fatta dall' Austria nel luglio 1896, diede luogo a lunghissime trattative (3), durante le quali continuavano le insurrezioni, i massacri dei cristiani, gli sbarchi nell'isola di uomini e di munizioni da parte della Grecia; e la misura non fu applicata che otto mesi dopo, quando aveva perso gran parte della

(1) Una storia dettagliata delle origini e delle ragioni, che hanno provocato la campagna di Tessaglia è stata fatta magistralmente da **Ernest Lavisse** nel suo articolo *Notre politique orientale* nella *Revue de Paris* 1897 nº 10 e 12, pag. 274 e segg. 872 e segg. Vedi anche le *Chroniques des faits internationaux* nella *Revue générale de droit international public* 1897 pag. 504-533 e 680-728; 1898 pag. 116-180; **Bérard,** *Les affaires de Crète* nella *Revue de Paris* 1er et 15 déc. 1897, 15 janvier et 1er février 1898; **Isambert,** *Le conflit greco-turque* negli *Annales de l'École libre des sciences politiques*, 1898, n.° 2 pag. 149-173; **de S. G.,** *La guerre de 1897: origine, évolution, fin* nella *Revue de droit international*, 1898, pag. 25-87 e 324-374.

(2) Sull'influenza della pubblica opinione nello svolgimento della politica internazionale vedi il bell'articolo del **Kebedgy,** *Contribution à l'étude de la sanction du droit international* nella *Revue du droit international*, 1897, pag. 113-125.

(3) *Libro Verde*. Doc. 77 a 98 pag. 28-35.

Digitized by Google

sua efficacia. A Vienna ed a Berlino non si avevano delle esitanze; a Pietroburgo dapprima si avevano dei dubbî sulla legalità della misura; Roma e Parigi non intendevano prestare il loro assenso, se non dietro l'accordo unanime delle altre potenze, perchè la responsabilità di non rompere il concerto europeo servisse di giustificazione verso il parlamento, dove le vive simpatie per la Grecia rendevano risolutamente contrari ad ogni atto ostile verso quest'ultima; il gabinetto inglese oppose dapprima un deciso rifiuto e fu il più tenace nel resistere all'adozione del blocco (1).

Quando il governo di Atene, non ascoltando i benevoli consigli delle potenze (2) cedette alla pressione popolare e decise l'invio a Creta prima di una squadra di torpediniere sotto il comando del principe Giorgio (3) e poi del colonnello Vassos colla missione di prendere possesso dell'isola (4), più attive ricominciarono fra le potenze le trattative intese ad impedire la lotta, a cui la condotta della Grecia conduceva inevitabilmente. E subito ricominciarono le divergenze di vedute, che resero l'azione del concerto europeo incerta ed inefficace. La Germania propose di bloccare i porti greci (5). Lord Salisbury al solito si oppose (6). Il ministro Visconti-Venosta non si mostrava risolutamente contrario, ove fosse intervenuta l'adesione di tutte le potenze (7), ma non celava la ripugnanza ch'egli sentiva ad adottare una misura odiosa, che non aveva neppure la virtù di corrispondere efficacemente al fine proposto e che sopratutto ripugnava al sentimento del popolo italiano (8). In nessun paese infatti più che in Italia erano vive ed attive le simpatie per la Grecia; la stampa, tranne rarissime e poco apprezzabili eccezioni, ricordava la comunanza della storia fra le due nazioni e rappresentava come un vero delitto il cooperare in qualunque modo a comprimere quel sentimento nazionale, in nome del quale noi eravamo risorti; la politica estera del gabinetto fu più volte attaccata

(1) *Libro Verde* Doc. 83 pag. 30, doc. 98 pag. 35.
(2) *Ibidem.* Doc. 218 e segg. pag. 107 e segg.; doc. 302 pag. 142-143.
(3) *Ibidem.* Doc. 241 pag. 115-116.
(4) *Ibidem.* Doc. 265 pag. 125; doc. 293 pag. 138-139.
(5) *Ibidem.* Doc. 312 pag. 146.
(6) *Ibidem.* Doc. 314 pag. 147.
(7) *Ibidem.* Doc. 321 e 322 pag. 150.
(8) *Ibidem.* Doc. 323 pag. 151, doc. 341 pag. 159.

Digitized by Google

anche dalla parte più temperata del Parlamento in nome appunto della nostra storia nazionale, del fascino intellettuale che esercita ancora su di noi il nome di Grecia, dei sentimenti di umanità e di giustizia internazionale (1); centinaia di volontari, rinnovando gli entusiasmi di Byron e di Santarosa, corsero a combattere in Grecia, dove furono pressochè soli a compiere quegli atti di valore, di cui la campagna non fu certamente feconda.

Anche in Francia le condizioni dello spirito pubblico non erano molto dissimili da quelle d'Italia. Il ministro Hanotaux dapprima assentì al blocco dei porti greci sotto condizione dell'accordo unanime delle potenze (2); e aderì alla proposta russa (3), in virtù della quale gli ambasciatori delle potenze nel 2 marzo 1897 rimisero al governo del Sultano e al ministro degli affari esteri di Grecia due note redatte negli stessi termini, nelle quali era affermato il volere delle potenze che Creta attualmente non fosse annessa alla Grecia, ma che dovesse avere un regime autonomo, coll'ordine al gabinetto di Atene di ritirare da Candia le sue truppe e le sue navi (4). Ma allorquando la Grecia rispose affermando il proprio diritto ad intervenire a Creta e pregando anzi le potenze di permettere al popolo cretese di pronunciarsi come desidera essere governato (5), e ricominciò più attivo fra i gabinetti lo scambio di vedute circa le misure coercitive da adottare contro la Grecia, tornarono ad apparire le ripugnanze del Visconti-Venosta e dell'Hanotaux, i quali non si sarebbero indotti a concorrere all'adozione di mezzi estremi se non per sottrarsi alle grave responsabilità di rompere l'accordo europeo. La proposta di bloccare il Pireo suscita in Francia come in Italia una viva commozione nell'opinione pubblica; il gabinetto francese è vivamente attaccato alla Camera; l'Hanotaux esita, recede e l'idea del blocco del Pireo cade. Intanto negl'indugi dei gabinetti, verso la metà dell'aprile, avviene la rottura delle ostilità, nonostante l'avvertimento dato ad Atene ed a Costantinopoli che l'aggressore avrebbe sopportato tutta la responsabilità del conflitto e che qualunque fosse l'esito della lotta le grandi potenze

(1) Vedi negli *Atti parlamentari* il discorso pronunciato in Senato dall'on. Pierantoni nella tornata dell'8 aprile 1897.

(2) *Libro Verde* Doc. 325 pag. 152.

(3) *Ibidem*. Doc. 331-338 pag. 155-158.

(4) *Ibidem*. Doc. 359 e 360, pag. 169-170.

(5) *Ibidem*. Doc. 378 pag. 178-179.

Digitized by Google

non permetterebbero che l'aggressore ne ritirasse il minimo vantaggio (1).

Da questo momento la preoccupazione massima delle nazioni, che più simpatizzavano per la Grecia, si fu che le potenze s'interponessero per metter fine ad una guerra, che per la impreparazione dei greci, per la loro inabilità e per la sproporzione del numero si comprendeva fin da principio come dovesse avere per questi un esito fatale. Su tal punto l'azione delle potenze fu in perfetto accordo col sentimento dei popoli e al tempo stesso la sola volta in cui essa abbia portato degli effetti veramente benefici (2).

I sentimenti di nazionalità e di umanità, che spinsero la Grecia ad intervenire a Candia, destarono un'eco sincera e profonda nell'animo dei popoli, che erano a ciò disposti per la suggestione operata da un glorioso passato, per la conformità della storia, per certa predisposizione idealista dello spirito; il che certamente contribuì ad impedire che il concerto europeo non adottasse contro la Grecia quelle misure di estremo rigore, che le potenze più autoritarie ed egoistiche avevano proposto, ma non valse a far sì che l'Europa favorisse il conseguimento delle aspirazioni elleniche, rendendo contemporaneamente omaggio alle ragioni di umanità, o almeno si mantenesse di fronte all'intervento greco in Candia in uno stato di benevola neutralità. Ancora una volta la coscienza dei popoli generosi, che per liberalismo di forma politica può manifestare la sua influenza anche nella condotta dei proprii governi negli affari esteriori, sanzionava col proprio voto la legittimità dell'intervento ispirato dai sentimenti di nazionalità e di umanità, aggiungendo al passato come elemento nuovo l'aspirazione a creare un diritto ed un dovere d'intervento collettivo per dare a quei sentimenti più pronta ed efficace applicazione pratica; ancora una volta invece la politica delle potenze non trasse consiglio che dall'egoismo e nell'idolatria di un principio, che assieme all'equilibrio dovrebbe assicurare la pace, diede lo spettacolo di essere

(1) *Libro Verde* Doc. 454 pag. 216.

(2) Circa la mediazione delle potenze e la conclusione della pace, così vivamente sollecitata dalla Grecia, vedi *Libro Verde* doc. 510 e segg. pag. 241 e segg., e l'appendice da pag. 373 a 443; nonchè la *Chronique des faits internationaux* della *Revue générale de droit intern. public,* 1898, pag. 116-180, dove è fatta una larga parte all'opinione pubblica espressa sui giornali più serî e riputati di Europa.

Digitized by Google

intervenuta energicamente soltanto contro un popolo, che lottava per la sua rigenerazione e perfezione nazionale, mentre non era stata capace se non di usare a volta a volta blandizie o vane minaccie contro un governo sanguinario e violento nella sua debolezza, violatore d'ogni fede e d'ogni diritto (1).

11. — Abbiamo finora cercato di dimostrare come l'intervento sia assai spesso, specialmente nei tempi moderni e nei casi più salienti, un prodotto spontaneo della psicologia dei popoli, i quali ricorrono ad esso come ad un mezzo per dare applicazione pratica a delle grandi idee, che guidano la loro vita in un dato periodo storico. E da quanto precede due cose ancora mi pare risultino: la prima, che fra i numerosissimi casi d'intervento, che la storia registra, quelli che appaiono più forniti di giustizia e più fecondi di buoni risultati, sono proprio quelli che derivano da un vivo e generale sentimento di un popolo in confronto degli altri dovuti esclusivamente al volere dei sovrani o alle arti della diplomazia; la seconda, che fra gli stessi interventi, che hanno la loro base nella psicologia collettiva, l'apprezzamento che deve farsi in merito alla giustizia intrinseca ed all'utilità prodotta è in ragione diretta dell'estensione e generalità del sentimento o dell'idea, da cui quelli furono mossi; donde la intera ed assoluta giustificazione, a cui pure può arrivarsi per altra via, dell'intervento operato per ossequio alle idee di civiltà e di umanità, le quali sono quelle che presso tutti i popoli progrediti hanno maggiore e più generale virtù persuasiva. In buona parte almeno è vera l'osservazione fatta dal Desjardins, criticando gli apprezzamenti del De Pressensé sulla dottrina di Monroe, che cioè il diritto internazionale non deve aver riguardo alle psicologie particolari, sulle cui ruine esso si è fondato, sostituendo ai capricci ed ai pregiudizî di ciascun popolo un insieme di regole comuni (2). E certo che mentre l'intervento basato su un sentimento comune a tutti i popoli civili potrà dirsi *a priori* e perciò solo che corrisponde alla coscienza universale legittima e utile, bisognerà, per portare lo stesso giu-

(1) I nuovi e gravi disordini avvenuti a Creta nel settembre di quest'anno (1898) danno, se pur ve ne fosse bisogno, un'altra prova dell'inanità dell'azione delle potenze, che in tanto tempo e dopo tante discussioni non han saputo trovare per l'isola sventurata un assetto pacifico.

(2) Vedi il cit. art. del **Desjardins** nella *Revue générale de droit international public*, 1896, pag. 151.

Digitized by Google

dizio sull' intervento basato su di un sentimento proprio ad un solo popolo in un dato periodo storico, fare un previo esame, i cui elementi si devono in gran parte ricercare all' infuori della psicologia di quel dato popolo, bensì nella natura dei rapporti sociali internazionali. D' altronde anche nei moderni regimi rappresentativi non è molto facile — e talora si può anche dire non desiderabile — che la pubblica opinione abbia una decisiva influenza sulla condotta della politica estera, la quale è basata assai più sull' interesse che non sul sentimento; ora, da un punto di vista particolare, basterà il discutere ed esaminare se gli uomini politici e i diplomatici siano stati degni rappresentanti dello spirito tradizionale del popolo e di questo abbiano soddisfatto i legittimi interessi; ma nei riguardi della giustizia internazionale, alla cui stregua lo storico e il giurista spassionati devono giudicare gli atti degli Stati, sarà necessario vedere se gli uomini di governo si siano colla loro opera uniformati alle regole, che guidano la vita collettiva degli Stati e che conducono al maggior benessere comune. Di qui mi pare sorga un interesse speciale per le brevi osservazioni che seguono, le quali appoggiandosi ad un ordine di idee generali mostreranno ancora una volta l' intimo legame che esiste fra un sistema filosofico e l' organismo del diritto internazionale.

Di contro alla dottrina classica dello spiritualismo, che fonda l' uguaglianza umana sul fatto dell' uguaglianza del libero arbitrio presso tutti gli uomini, e alle scuole democratiche, che la deducono dal principio di giustizia, sta oggi il positivismo, che alla teoria dell' ineguaglianza trova il principale punto d' appoggio nell' esperienza, invocando in suo favore le recenti scoperte della storia naturale, le idee germaniche sulla differenza delle razze, le idee darwiniane sulla selezione naturale e sull' eredità. Il movimento filosofico della Germania, rappresentato dall' Hegel, dallo Schopenauer, dal Mommsen, dallo Strauss, dal De Sybel, non fa che accrescere per diverse vie l' impulso alla reazione contro l' idea di eguaglianza, la quale, bandita nei rapporti sociali fra le masse e gli spiriti superiori, dovrebbe necessariamente emigrare anche dai rapporti internazionali fra Stati deboli e Stati forti, fra civili e barbari. Un pessimista potrebbe osservare che la storia, la quale — secondo la frase dello Strauss — è stata sempre *une bonne aristocrate*, conferma le deduzioni di questa ultima teoria nei rapporti internazionali, che in sostanza l' unica regolatrice del mondo è stata sempre la forza e che quando

Digitized by Google

pure il diritto trionfò, ciò avvenne per un cumolo di circostanze, che lo fecero diventare momentaneamente il più forte. Ma è certo che nel periodo storico che attraversiamo, sia per influenza delle dottrine filosofiche dominanti, delle quali popoli e governanti subiscono l'azione inconsciamente, sia per una fatalità storica, i cui intimi motivi possono facilmente sfuggire alla più acuta percezione, la legge del più forte pare veramente elevata a sistema nella vita internazionale. Quest'osservazione è di un'evidenza così impressionante che noi — cosa assai strana e degna di rilievo — possiamo coglierla persino sulle labbra del capo di governo di uno dei più potenti e felici fra gli Stati europei. Lord Salisbury nel 4 maggio del corrente anno parlando alle *Primerose League*, associazione conservatrice di Londra, in difesa della propria politica nell'estremo Oriente, chiuse il suo discorso con delle considerazioni d'indole generale, che produssero una viva impressione: egli disse che il carattere predominante dell'epoca nostra è che le nazioni forti vanno diventando sempre più forti, mentre le nazioni deboli vanno indebolendosi sempre più e le prime tendono a impadronirsi dei territori di queste, preparando così formidabili conflitti; espresse il rammarico che taluna delle nazioni morenti appartenga al ciclo della civiltà europea, e concluse dicendo che l'Inghilterra, circondata dai maggiori pericoli, dovrà lottare colla massima energia (1).

I postulati del positivisto e della sociologia, rettamente intesi ed applicati alla vita delle nazioni, sono ben lungi a mio avviso dal giustificare il fatalismo storico, che potrebbe derivare da una superficiale e pessimistica osservazione del passato e del presente, e sopratutto ben lungi dal rinsaldare le vacillanti basi scientifiche delle teorie giovinette, che prendendo in prestito alcune idee, frutto delle elucubrazioni tedesche, sulla dinamica internazionale credono di veder sostituito l'impero della forza brutale alla superiorità dell'intelligenza, e ragionando sul fatale impoverimento senile delle vecchie razze giungono a proclamare la bancarotta della vecchia Europa, che nel volgere di pochi anni ha dato lo spettacolo di tre nobili e gloriose nazioni, quali l'Italia, la Grecia e la Spagna, sacrate ad ingloriose sconfitte (2). Certamente la legge fisiologica

(1) Vedi *La Tribuna* del 7 maggio 1898.

(2) Il disastro di Adua, l'infelice campagna di Tessaglia e le sconfitte spagnuole in America furono i motivi determinanti delle discussioni sul destino fatalmente discendente delle razze latine, che volle giustificarsi colle teorie materialistiche applicate alla storia. Vedi recentemente ad es. l'articolo di **Scipio Sighele** pubblicato nella *Tribuna* del 6 maggio 1896.

Digitized by Google

che condanna gli organismi deboli a intristire e spegnersi, regola per la filosofia positiva anche la vita delle nazioni: ma l'evoluzione, a cui tanti critici han fatto il rimprovero della brutalità, va sempre più affinandosi nei suoi processi, che dall'eliminazione giungono alle forme superiori dell'assorbimento economico ed intellettuale. Lo scopo supremo è quello di estendere sulla faccia del mondo il regno della coscienza, e a questo scopo devono cooperare, ciascuno nei limiti delle proprie forze, tutti i popoli civili. Di qui quella lotta, che, combinando le idee di Darwin con quelle di De Maistre, viene da alcuni intesa e studiata unicamente come il fatto sociale più costante ed universale, come la manifestazione fatale — quasi provvidenziale — delle tendenze e delle forze che regnano sugli elementi eterogenei dell'umanità (1); da altri invece, e a mio avviso con criterio assai più vero e profondo, come un fenomeno necessario nel suo principio e fecondo nei suoi risultati, ma che occorre per il maggior utile del genere umano guidare e condurre con certe regole, sulle quali si fonda tutto un organismo di diritti e di doveri (2).

12. — Che nell'umanità vi siano state, vi siano e vi saranno sempre per motivi innumerevoli delle nazioni più potenti e più civili delle altre, è un fatto che non può disconoscere neppure il più rigido sostenitore dell'eguaglianza giuridica degli Stati. Ora queste nazioni privilegiate, secondo il positivismo, si trovano nella grande società umana nella stessa posizione, in cui si trova, e devono adempiere la stessa funzione, che compie l'*élite sociale* nell'evoluzione dell'organismo sociale. Il Novicow, uno scienziato i cui meriti a mio avviso sono anche superiori alla sua fama, ha dato a questo concetto uno svolgimento sapiente. « Come le classi dirigenti, egli dice, in seno allo Stato prendono delle misure perchè ciascun cittadino possa aumentare la somma di coscienza del gruppo sociale, le nazionalità adulte devono prendere delle misure perchè ciascuna società possa aumentare la somma della coscienza dell'umanità » (3).

Tale concetto, la cui giustizia iniziale non pare possa revocarsi in dubbio, è suscettibile di una quantità di corollari, che

(1) Vedi **Gumplowicz,** *La lutte des races.* Trad. Baye. Paris, 1893; e l'articolo critico del **Brunetière,** *La lutte des races et la philosophie de l' histoire* nella *Revue des deux mondes,* 15 janvier 1893, pag. 429-448.

(2) Vedi **Novicow,** *La lutte entre sociétés humaine.* Paris, 1893.

(3) **Novicow,** *La politique internationale.* Paris, 1886; pag. 277-278.

Digitized by Google

hanno un' importanza grandissima nello sviluppo e nell'applicazione dell' intervento internazionale. Un' importanza anzitutto di estensione e di procedura. Se infatti le nazionalità devono fare quello che fa l' *élite* sociale nel seno di una società di fronte ai gruppi sociali, che si trovano nelle fasi inferiori dell' evoluzione; se le nazionalità dirigenti, nello scopo di sviluppare la coscienza, devono comporre nell'umanità un' *élite*, che impone le sue decisioni colla forza (1); si può senz'altro affermare il diritto nei popoli civili d' intervenire sistematicamente presso i popoli barbari con i modi pacifici o violenti, che sono consigliati dalla proteiforme politica coloniale, il cui scopo ultimo — anche non direttamente voluto — si è appunto quello di diffondere la civiltà; si può con fondamento riconoscere negli Stati ricchi di forza e di coltura il diritto d' intervenire negli affari interni di popoli, che pur non potendosi classificare fra i barbari disconoscono le leggi della civiltà e dell' umanità; si può infine ritenere che nell'esercizio di questi diritti i grandi Stati civili, che sono la rappresentanza visibile delle alte finalità umane, possono, non altrimenti che avviene per le classi dirigenti di una società, agire collettivamente.

Dall'organismo umano a quello sociale e dall'organismo sociale a quello internazionale, non si ha che una progressione, i cui termini sono governati da leggi sostanzialmente identiche e il cui rapporto rimane nel tempo costantemente uguale. Come il progresso della civiltà ha esteso ed intensificato i doveri e la funzione sociale dello Stato, così ha aumentato i doveri delle società politiche felici e vigorose di fronte alle parti meno fortunate e meno progredite della grande collettività umana. I popoli che si trovano ancora in quella condizione di barbarie, che ha la sua espressione politica nella tribù, devono essere aiutati per acquistare rapidamente quel medio limite di civiltà, che si concreta politicamente nella condizione di Stato; ma non tutti i popoli, che variamente aggruppati formano degli Stati, sono nelle condizioni più favorevoli per sviluppare tutte le energie sociali e raggiungere i gradi più alti dell'evoluzione. Una volta risolto il problema della migliore costituzione degli Stati mediante la vecchia formula della nazionalità, completamente rinnovellata nella base, il positivismo segue quella legge necessaria del pensiero, alla quale già accennammo, nel volere estendere l'applicazione di quella formula a tutti gli

(1) **Novicow**, *La politique internationale* pag. 271-273.

Digitized by Google

Stati, che ad essa non corrispondono. La nazionalità rappresenta la fase evolutiva più elevata, alla quale tutte le società politiche devono tendere per conseguire sia nei rapporti sociali interni che in quelli internazionali il massimo di benessere; ora gli Stati, che hanno già raggiunto tale posizione, devono cooperare a che essa sia raggiunta anche dagli altri, perchè in tal modo favoriscono lo sviluppo della civiltà e della felicità umana. « L'*élite* dell'umanità, dice il Novicow, deve procurare dappertutto la distruzione degli Stati composti di più nazionalità e favorire in ogni modo l'unione politica degli Stati, fra i quali una nazionalità si divide. Essa non dovrebbe indietreggiare neppure di fronte ad una guerra, se questa fosse indispensabile per ottenere lo stabilimento di un tale ordine di cose » (1).

Ecco come il positivismo giustifica l'intervento usato per favorire la causa delle nazionalità; mentre i giuristi della vecchia scuola italiana non riuscendo a conciliare i sentimenti, che emanavano con eloquenza irrompente dall'anima dei popoli in favore dell'indipendenza nazionale, coll'idea preconcetta e d'una rigidità inflessibile della impossibilità giuridica di ledere la sovranità di uno Stato coll'interporsi nei suoi affari interni, non seppero che cambiar nome all'aiuto fornito ad una nazione per riuscire vittoriosa nella lotta contro lo Stato oppressore, credendo così di sottrarlo al dominio delle regole da loro poste quanto all'intervento.

L'idea dominante della sovranità dello scopo conduce poi la stessa dottrina filosofica ad affermare la necessità e il dovere dell'intervento in moltissimi casi, in cui esso dalla maggioranza dei pubblicisti non viene ritenuto giustificato. Così l'impiego della forza, inutile e funesto fra due nazionalità adulte, diventa necessario e socialmente profittevole, quando è volto contro uno Stato, che reca a tutti gli altri un male positivo, come quando per es. esso chiudesse le sue frontiere all'emigrazione straniera, non proteggesse le persone ed i beni dell'invasore pacifico del suo territorio, o vietasse in modo assoluto il commercio esteriore (2). In tutti questi casi l'intervento armato è legittimo ed inevitabile, perchè è l'unico modo di rendere possibile l'evoluzione col procedimento più perfetto dell'assorbimento economico ed intellettuale; il popolo che non accetta la lotta su questo terreno, impedendo che si accresca la

(1) **Novicow,** op. cit. pag. 274.
(2) **Novicow,** op. cit. pag. 268-269, 296, 358.

Digitized by Google

somma della ricchezza e dell' intelligenza sulla terra, si pone per così dire al di fuori del diritto comune e dà agli altri il diritto di obbligarlo colla forza.

Sempre secondo il Novicow, l'intervento è legittimo e doveroso anche quando è diretto a guarire una società in decadenza; ma in tal caso bisogna che lo Stato, il quale mette sotto tutela un organismo indebolito, gli sia realmente superiore non solo in moralità, ma anche in intelligenza (1). Il che è molto osservabile, perchè è in diretta opposizione colle modernissime teorie pseudo-scientifiche, che predicano la funzione assorbente o rigeneratrice di popoli militarmente più forti, ma non certo più morali e intelligenti degli altri. Ogni società deve nel suo interesse bene inteso desiderare che le società che l'avvicinano possiedano la più gran somma di vantaggi economici ed intellettuali; ora in dati casi lo scopo superiore della felicità umana può far sacrificare la libertà, ma lo Stato, che si assume la missione delicatissima di risollevare una società per sè stessa incapace, deve possedere tutti gli elementi che lo facciano a ciò atto. L'intervento non perde così il carattere di un diritto aristocratico, ma non merita più l' accusa tante volte ripetuta dai pubblicisti di non essere che una speciale rappresentazione del diritto della forza; e mi piace d'insistere su ciò, perchè è il momento migliore, in cui si possa scagionare il positivismo dall' appunto di teoria brutale nelle sue applicazioni e nelle sue conseguenze, e mostrare anzi a proposito del nostro argomento come, richiedendosi nel soggetto attivo dell'intervento l'esistenza dell'idea integrale di civiltà, le deduzioni del positivismo rappresenterebbero nell'applicazione un notevole progresso nella storia, che troppo spesso sanzionò gli effetti della forza brutale.

Da queste brevi considerazioni, ispirate in buona parte all'unico scrittore che abbia con qualche estensione ed ampiezza di vedute applicato i principî della filosofia positiva alla politica internazionale, mi pare si possa dedurre che l'intervento viene rappresentato come il principal mezzo di terapia sociale internazionale, come il mezzo col quale gli Stati sani e vigorosi esercitano la missione, derivante dalla loro propria natura, di far guarire, migliorare, progredire gli organismi incoscienti dell' umanità. Solo in un senso molto elevato potrebbe così attribuirsi all' intervento l'appellativo di utilitario; i motivi che lo determinano sono infatti esclusivamente quelli

(1) **Novicow,** op. cit, pag. 274, 297, 308.

Digitized by Google

dell'interesse comune e generale dell'umanità, non avendosi riguardo all'utile dello Stato che interviene e dello Stato che subisce l'intervento, se non in quanto esso si combina e si compenetra coll'interesse collettivo delle società umane. Ciò è tanto vero che nei casi, in cui il motivo non sia d'un' importanza così grande ed evidente per tutti da determinare un intervento collettivo delle nazionalità dirigenti, deve essere indifferente che l'uno Stato o l'altro, avendone la capacità, compia una missione civilizzatrice presso un popolo poco progredito, e deve considerarsi illegittimo l'intervento degli altri Stati diretto ad ostacolare in qualche modo tale missione per quelle gelosie ed ambizioni particolari, che hanno sì largo campo d' applicazione specialmente nella politica coloniale. In sostanza questo sopratutto preme di ben rilevare e mettere in chiaro, che non possono avere alcun valore determinante all' intervento i motivi puramente egoistici e non può ritenersi affatto giustificata la teoria, che — più o meno apertamente conservata — è stata sempre sostenuta ed applicata dagli uomini politici anche dei nostri tempi, e per la quale l'intervento, rientrando puramente nel dominio della politica, viene o no messo in atto a seconda che convenga o no agl' interessi dello Stato, che può intervenire.

12. — Per la sociologia, come il fatto sociale prevale sul fatto individuale, così il centro della vita giuridica internazionale dello Stato non è tanto nello Stato stesso quanto nella grande società umana con tutti i suoi bisogni e le sue aspirazioni; in quell'eterno dualismo fra il principio individuale e il principio sociale, che si manifesta in tutte le gradazioni delle aggregazioni umane dalla famiglia all' umanità, al secondo deve spettare la prevalenza. Questo postulato ha la conseguenza più diretta ed immediata che si possa immaginare nella materia dell' intervento, che, secondo giustamente osserva il Rolin-Jaequemyns, è una delle più gravi se non la più grave di tutto il diritto internazionale, perchè tocca ad un tempo quelli che potrebbero essere chiamati i due poli della società delle nazioni: da un lato l' indipendenza essenziale degli Stati, dall'altro la loro solidarietà (1). Il criterio della prevalenza dell' elemento sociale nella vita collettiva degli Stati e l' altro concetto sociologico fondamentale che lo Stato, come qualunque individuo, non ha

(1) **Rolin-Jaequemyns,** *Note sur la théorie du droit d'intervention, à propos d'une lettre de M. le prof. Arntz* pag. 677, nella *Revue de droit international,* 1876, pag. 673-682.

Digitized by Google

diritto di esistere se non in quanto possiede quelle qualità che lo rendono un ente politicamente utile nella società internazionale, non solo rendono l'intervento più frequente nelle sue manifestazioni, ma lo innalzano per estensione e costruzione ideale a dignità di sistema nei rapporti fra Stati civili e Stati incivili o barbari. Indubbiamente gli stessi concetti non mancano di esercitare la loro influenza anche nei rapporti fra Stati che godono di una civiltà avanzata; ma si comprende quanto tale influenza debba andare ristretta in mancanza di una virtuale applicazione dell'idea, che è la massima ispiratrice dell'intervento nel primo caso, di estendere sulla terra il regno della coscienza e della civiltà. Allora neppure il positivismo e la sociologia riescono a trovare un saldo punto d'appoggio e delle norme fisse e razionali che regolino una materia, che fu sempre sorda a rispondere o dette risposte vaghe e indeterminate anche a chi l'avesse compulsata fornito delle armi migliori che la scieuza e la pratica potevano apprestare. L'impossibilità di definire in modo assolutamente esatto il diritto d'intervento internazionale appare al Novicow colla stessa evidenza dell'impossibilità di descrivere i limiti dell'intervento dello Stato in rapporto all'individuo. Finchè un cittadino non viola gl'interessi dei suoi simili, la sua persona deve essere considerata sacra e inviolabile; ma dove comincia questa violazione e per conseguenza il diritto d'intervento? È impossibile stabilirlo in modo assoluto. È per un'approssimazione sempre più esatta che ci si avvicina ad un giusto equilibrio, ideale sempre desiderato, mai realizzabile. Non altrimenti può dirsi delle relazioni internazionali e dell'intervento, il quale però subirà l'influsso delle idee e delle esigenze dell'epoca, e, come le esigenze delle società le une riguardo alle altre diventeranno tanto più considerabili quanto più quelle saranno civilizzate, a quel modo che il punto d'onore d'un individuo diviene tanto più delicato quanto è moralmente più elevato, così si può prevedere che nelle sue cause e nelle sue applicazioni l'intervento assumerà in avvenire un'estensione maggiore (1). Ed ecco come nella costruzione di tale dottrina l'elemento psicologico entra e si combina con quello sociologico; quest'ultimo fissa lo scopo ultimo e le grandi linee permanenti, il primo dà l'indirizzo contingente e relativo a ciascun'epoca; la risultante dei due elementi è una via,

(1) **Novicow,** op. cit. pag. 358-359.

Digitized by Google

dalla quale nessuno Stato può discostarsi in omaggio alla sua psicologia particolare.

Abbondono le considerazioni d'ordine generale per trattare l'argomento dal lato giuridico. Osservava l'Holtzendorff che tutta intiera la vita dei popoli non può mai essere esclusivamente governata da idee giuridiche e che il punto più importante per il progresso del diritto delle genti è la limitazione della sua azione ai *rapporti suscettibili*, nello stato attuale delle cose, *di essere governati dal diritto* (1). Io non oserei davvero affermare che l'intervento sia uno di quei rapporti, sui quali il diritto internazionale non possa attualmente esercitare il suo legittimo impero, ma neppure che esso possa considerarsi come un istituto giuridico, puramente e semplicemente. Io lo porrei in una categoria intermedia, comprendente i rapporti fra Stati che son sospesi fra la politica e il diritto e che aspettano di essere interamente regolati da quest'ultimo mercè l'opera del tempo e l'ausilio della scienza. È per questo che io ho creduto fin qui necessario di richiamare alcuni concetti generali ed estranei al diritto, non solo per cercare alcun sostegno scientifico allo svolgimento che seguirà, ma anche perchè colla trattazione puramente giuridica non potrebbe l'argomento dell'intervento intendersi esaurito in tutti i suoi aspetti.

PARTE SECONDA

Fondamento giuridico dell'intervento.

Sommario. — 1. Concetto giuridico dell'intervento. — 2. Idea dell'indipendenza degli Stati. — 3. Legittimitá dell'intervento. — 4. Casi in cui l'intervento ha una base giuridica: trattati di garanzia e di protettorato. — 5. Consuetudine. — 6. L'intervento considerato come sanzione dell'ordine giuridico internazionale. — 7. Carattere di collettività che deve rivestire tale intervento. — 8. Quali norme di diritto internazionale comportino la speciale sanzione dell'intervento. — 9. Casi in cui l'intervento ha i caratteri di una facoltà giuridica anzichè di un vero e proprio diritto. — 10. Casi in cui l'intervento non è che un mezzo per la protezione di interessi.

1. — Noi non faremo certo un'analisi delle numerosissime definizioni che dell'intervento sono state date (2), tanto più che la diffe-

(1) **Holtzendorff,** *Les questions controversées du droit des gens actuel*, pag. 19, nella *Revue de droit international*, 1876, pag. 5-34.

(2) Vedi in proposito il **Calvo,** *Le droit international théorique et pratique*, 3ª ediz. vol. I, § 109-133, pag. 229-237.

Digitized by Google

renza fra esse consiste assai più nelle parole che non nella sostanza, la quale può esprimersi dicendo, che intervento in diritto internazionale significa l'intromissione di uno Stato negli affari sia interni che esterni di altri Stati e la conseguente azione esercitata per far prevalere la volontà straniera sulla volontà nazionale (1). L'essenza di tale concetto stà nell'attentato o nella lesione della libertà e dell'indipendenza di uno Stato; con che si spiega la ripugnanza degli internazionalisti classici ad accogliere l'intervento come istituto giuridico e il bisogno della loro mente giuridica di proclamare il principio del non-intervento.

Il rigettare l'intervento dal campo del diritto internazionale non è sistematicamente giustificato, dal momento che in quel campo si fanno rientrare molti atti, primo e massimo la guerra, che sono appunto diretti contro le fondamentali prerogative degli Stati; nè può razionalmente fondarsi sul conflitto fra l'idea di sovranità e l'intervento. Non vi ha dubbio che la sostituzione di una volontà straniera alla volontà nazionale di uno Stato, che è costretto a subirla con minaccia d'impiego della forza, costituisce un atto contradittorio col concetto di sovranità; ma lo scopo dell'intervento essendo compiuto colla sostituzione di volontà accennata, non può dirsi che sia implicita in quello una negazione della sovranità dello Stato o un rifiuto di riconoscere la sua libertà. L'intervento, osserva giustamente il De Floeckher, non contesta in principio la sovranità dello Stato, ma è diretto contro i procedimenti di questo Stato e contro il modo con cui esso usa della sua sovranità (2); ciò, quando non voglia adottarsi l'opinione del Heilborn molto più tenue, e vera solo in alcuni casi speciali, per la quale lo Stato che interviene tende soltanto a imporre allo Stato, che subisce l'intervento, un certo uso della sua libertà, la quale non subirebbe un vero attentato se non nel caso di esecuzione forzata (3). Senonchè, posto che l'intervento sia un attentato all'indipendenza dello Stato nei suoi rapporti sia interni che esterni,

(1) È a notare come i soggetti, attivo e passivo, dell'intervento devono essere due personalità del diritto internazionale, cioè due Stati. Vedi su questo punto assai interessante **Strauch,** *Zur Interventions-Lehre.* Heidelberg, 1879; pag. 6 e seg.

(2) **De Floeckher,** *De l'intervention en droit international.* Paris, 1896; pag. 9.

(3) **Heilborn,** *System des Völkerrechts*, pag. 356 (citato dal **De Floeckher,** loc. cit.)

Digitized by Google

non si può avere un concetto esatto della sua natura giuridica senza prima esaminare, per quanto in modo sommario, che cosa sia e come debba concepirsi l'indipendenza, che da tutti gl'internazionalisti ortodossi viene classificata come il primo e massimo dei diritti fondamentali dello Stato, come la base del moderno diritto internazionale.

2. — Il concetto di sovranità, inseparabile dall'idea di Stato, rimane sempre lo stesso sia che esso si esplichi nell'ambito territoriale dello Stato, sia che si esplichi nelle relazioni esteriori, ricollegandosi sempre coll'adempimento di una funzione, che lo Stato deve compiere in servigio della società da esso rappresentata. L'idea filosofica contrasta colla differenza profonda, di natura, che si vuole riscontrare fra la sovranità interna e quella esterna, le quali nel loro sviluppo appaiono sempre storicamente e logicamente connesse (1). Fra i punti comuni, che esistono fra i due diversi aspetti della sovranità, è anche quello della loro limitazione; ora la differenza massima e giuridicamente sostanziale consiste appunto nel diverso ordine di idee, al quale deve farsi ricorso per la designazione di quei limiti. Secondo le moderne dottrine scientifiche sullo Stato, che fiorirono sopratutto in Germania cominciando dal concetto di Kant dello *Stato secondo il diritto*, la sovranità nei rapporti coi cittadini non può concepirsi come un potere assolutamente libero senza freni di sorta; come in tutte le teorie giuridico-politiche i limiti inerenti all'azione dello Stato non hanno e non possono avere una precisione matematica, essi dipendono da un rapporto di equazione fra le due forze opposte dell'individualismo e della socialità, rapporto vario nei tempi e nei luoghi e che ha in ogni modo la tendenza a segnare una prevalenza del secondo sul primo dei due termini. D'altronde per quanto questo rapporto sia storicamente fluttuante, esso ad ogni momento della vita dello Stato si trova fissato nel sistema legislativo, col quale lo Stato non solo pone i confini della sua attività giuridica, ma anche le forme con cui questa deve esercitarsi, onde lo Stato apparisce sempre obbligato per mezzo della sua volontà espressa secondo il diritto.

Il concetto della sovranità esteriore, rappresentata come *indipendenza*, non ha più, sia nella vita internazionale moderna che

(1) Vedi **Spencer**, *L'individuo e lo Stato*. Traduz. di **Sofia Fortini Santarelli**. Città di Castello, 1886, pag. 163. Cfr. anche il mio *Saggio sul protettorato*. Venezia, 1897, pag. 9 e segg.

Digitized by Google

nel pensiero dei moderni scrittori, quel carattere assoluto, che aveva una volta; l'idea di una comunità giuridica fra gli Stati ha cominciato a portare i suoi frutti in pratica e in teoria, adducendo insieme una quantità di limiti all'autonomia di ogni singolo Stato. Gli enti politici, osserva giustamente il Lorimer, non possono sottrarsi alla legge di dipendenza relativa, che abbraccia tutte le potenze create, giacchè più la potenza è grande, reale e razionale, maggiormente essa implica il riconoscimento della potenza che si concentra in altre entità; la potenza reale non potrebbe divenire egoistica senza cessare con ciò stesso d'essere reale; egoistica essa non è più che apparente (1). E l'Holtzendorff scrive: « L'idée de l'autonomie d'un État n'est point absolue. Elle varie dans le cours de l'histoire du monde. La dernière expression est l'habilité de l'État à pourvoir à ses besoins par des lois nationales. Lorsque les nations ont conscience de l'inabilité de l'État isolé à gérer ses propres intérêts, il se fait qu'elles sont nécessairement plus disposées à restreindre leur autonomie et à donner en ce qui concerne les relations internationales plus d'estension au principe de la communauté » (2).

Il Pillet (3) è fra gli autori recentissimi quello che ha attaccato con maggior vivacità ed estensione di ragionamento la teoria dell'indipendenza dello Stato, che egli ritiene sia per sè sola responsabile della più gran parte delle imperfezioni della nostra scienza. Il Pillet intende dimostrare, che lo Stato non è indipendente, e che se esso fosse tale il diritto internazionale non potrebbe esistere. Addita le conseguenze dannose, che derivano dal principio dell'indipendenza e le applicazioni irrazionali, che dello stesso vengono fatte, ed appoggiandosi ai fatti della vita internazionale moderna asserisce, che il principio dell'indipendenza non esiste che sotto la riserva dei diritti della comunità internazionale. Nella società internazionale lo Stato cessa di essere sovrano per

(1) **Lorimer**, *Principes de droit international.* Trad. par **Nys.** 1885; pag. 3-4.

(2) **Holtzendorff-Rivier**, *Introduction au droit des gens.* Hambourg, 1889; pag. 37. Cfr. su questo punto anche **Miceli**, *Filosofia del diritto internazionale.* Firenze, 1889; § 44 pag. 217-223.

(3) **Pillet**, *Recherches sur les droits fondamentaux des États dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître* nella *Revue générale de droit international public*, 1898, pag. 66-89.

Digitized by Google

divenire un semplice membro dell'associazione, un suddito; e la legge a cui esso deve sottostare è appunto il diritto internazionale, che è il risultato degl'interessi comuni a tutti gli Stati nei loro mutui rapporti. Tutta la questione dell'indipendenza degli Stati consiste nell'ordine, che deve stabilirsi fra il diritto nazionale e quello internazionale; in linea generale può affermarsi che l'autorità del diritto internazionale è superiore a quella del diritto nazionale, perchè quello regola e garantisce le condizioni esteriori, senza le quali lo Stato non potrebbe esistere e quindi non potrebbe esercitare la sua sovranità interna. Anche l'Holtzendorff aveva osservato, che nella vita internazionale esiste un dualismo analogo a quello che si verifica nell'interno di ciascuno Stato e le cui forze opposte son date dalla nazionalità e dal cosmopolismo; ed anch'egli era arrivato alla conclusione, che il principio del diritto internazionale avesse una relativa superiorità sul principio limitato del diritto pubblico, e ciò perchè l'azione comune di tutti gli Stati contro le legislazioni particolari, che minacciassero il pacifico mantenimento delle relazioni internazionali, può essere considerata come certa di raggiungere lo scopo, mentre sembra inammissibile che uno Stato civile consenta, per garantire i suoi diritti all'autonomia interna, a rompere intieramente la sue relazioni cogli altri Stati (1).

Poichè la situazione giuridica degli Stati nel commercio internazionale si riassume nel principio dell'interdipendenza e non già in quello della indipendenza, il concetto dell'intervento, astrattamente considerato, non trova in essa alcun ostacolo giuridico (2); la sua legittimità teorica, a prescindere dai motivi che possono praticamente ispirarlo, consiste nell'essere esso uno dei mezzi più efficaci di trattamento scientifico del conflitto di competenza fra il diritto pubblico e il diritto internazionale. Ma in concreto la ricerca sulla legittimità dell'intervento non può essere scompagnata dall'esame dei motivi che lo hanno determinato, dappoichè l'intervento è un diritto formale e non sostanziale, è un modo di far valere un diritto anzichè il diritto stesso. Come forma dunque l'intervento non

(1) **Holtzendorff,** op. cit., pag. 39 e 50.

(2) Il **Geffken** riconosce il principio dell'autonomia di uno Stato sovrano, ma ad esso oppone il diritto d'intervento come un principio superiore al quale l'autonomia deve cedere tutte le volte che si presenta un caso che giustifica l'uso del diritto d'intervento. Vedi **Heffter-Geffken,** *Le droit international de l'Europe*, Berlin-Paris, 1883 pag. 134 e 152.

Digitized by Google

ha in sè nulla di contrario al razionale organismo della società degli Stati, come sostanza esso è o no legittimo a seconda della natura e dell'importanza del diritto, o più generalmente della causa, a cui serve.

3. — In generale il metodo di trattazione usato dai numerosissimi pubblicisti, che hanno scritto sull'intervento, consiste nel fare una lunga enumerazione dei casi in cui può e dei casi in cui non può usarsi leggittimamente dell'intervento, fondandosi in ciascun caso su considerazioni specifiche temperate e combinate col principio ritenuto assoluto e fondamentale dell'indipendenza degli Stati. Quasi da tutti si ritiene impossibile dare una descrizione sintetica ed una formula giuridica; e l'impossibilità si fonda su ciò, che da un lato il numero degl'interessi, che possono dar motivo all'intervento, è troppo esteso, e dall'altro gl'interessi sono dei fatti e non dei diritti e non possono quindi servire di base ad una definizione giuridica. Tuttavia sono stati fatti dei tentativi non disprezzabili di fornire un regolamento giuridico, tentativi che si appoggiano per la massima parte al concetto di lesione giuridica come fondamento e giustificazione razionale dell'intervenuto. Fu l'Arntz a mia notizia il primo, che portò la questione su questo terreno, dandovi una soluzione, che per l'acutezza di veduta e la verità sostanziale che contiene ha il pregio di essere ancora la migliore di quante posteriormente sono state proposte. Egli cercando una formula, che possa giustificare l'intervento negli affari interni di uno Stato nel tempo stesso che limitarlo e prevenirne gli abusi, la trova nelle due proposizioni seguenti, secondo le quali deve affermarsi la legittimità dell'intervento:

I.° quando le istituzioni di un altro Stato violano i diritti di un terzo o minacciano di violarli, o quando questa violazione è la conseguenza necessaria di queste istituzioni e ne risulta la impossibilità di una coesistenza regolare degli Stati;

II.° quando un governo viola i diritti di umanità sia con misure contrarie all'interesse degli altri Stati sia con eccessi d'ingiustizia e di crudeltà, che feriscono profondamente i nostri costumi e la nostra civiltà (1).

(1) **Rolin-Jaequemyns,** *Note sur la théorie du droit d'intervention, à propos d'une lettre de M. le prof. Arntz* nella *Revue de droit international,* 1876, pag. 673-682.

Digitized by Google

La prima regola viene generalmente avversata, riscontrandosi in essa un caso di legittima difesa anzichè d'intervento. Per il Carnazza-Amari, rappresentando l'intervento sempre un'aggressione illegittima in danno altrui, non solo si ha diversità ma opposizione fra esso e il diritto di difesa, che presuppone un'aggressione consumata (1). Parimenti secondo il Fiore l'intervento è sempre un'ingerenza senza diritto legale, onde nei casi di lesione di diritto si avrà guerra e legittima difesa, ma non intervento (2). Il Rolin-Jaequemyns trova un mezzo semplicissimo e giusto di combinare queste osservazioni colla regola posta dall'Arntz, dicendo che per essa si tratta di un intervento giustificato dall'esistenza di un caso di legittima difesa. Il De Floeckher, il cui libro piccolo di mole è superiore a molti altri per acutezza giuridica, ha voluto dimostrare come tale unione di termini non possa verificarsi per la loro intima diversità di significato. La misura, egli dice, presa da uno Stato per vendicarsi di una lesione di diritto non è un intervento: per es. se lo Stato *A* procede contro lo Stato *B*, perchè *B* ha violato i diritti di *A* o dei suoi cittadini, questa ingiustizia non è un affare dello Stato *B* nel quale si possa intervenire, ma è un affare dello Stato *A* nel quale non si può immischiarsi; in questo caso non si ha che l'esercizio del diritto, che ha lo Stato di difendersi e impiegare tutti i mezzi di repressione contro la violazione dei suoi diritti. Invece il motivo dell'intervento risiede nel fatto che la maniera d'agire di uno Stato minaccia gl'interessi dello Stato che interviene o li tocca per un'influenza simpatica; e questi interessi non sono dei titoli di diritto contro l'altro Stato, ma delle esigenze o dei vantaggi che risultano dalla sua situazione o dalle circostanze esteriori (3).

Il Kebedgy, intendendo il grande vantaggio dottrinale e pratico derivante da una comprensiva formula giuridica, disse che « l'intervention ne sera légitime, qu'autant qu'elle consistera dans l'exercise d'un droit établi au profit de l'intervenant (4) ». Se-

(1) **Carnazza-Amari,** op. cit., pag. 423.

(2) **Fiore,** *Trattato di diritto internazionale pubblico.* 3.ª ediz., vol. I, § 560, pag. 376-377.

(3) **De Floeckher,** op. cit., pag. 5. Vedi tuttavia quanto l'autore stesso scrive a pag. 24-25.

(4) **Kebedgy,** op. cit., pag. 52. — Analogamente lo **Strauch** (op. cit.) disse che l'intervento deve sempre avere per base un diritto emanato dalla giurisdizione internazionale dei popoli, che questi devono esercitare per far regnare la giustizia fra di loro.

Digitized by Google

nonchè questa formula non solo è imperfetta e vaga, come l'autore stesso riconosce, ma non trova la corrispondenza che si avrebbe il diritto di attendere nello svolgimento della materia, che dovrebbe essere strettamente conseguenziale.

Io credo che la natura degli attuali rapporti internazionali e delle concezioni giuridiche, da cui questi son retti, non sia tale da permettere di inquadrare tutto l'argomento dell'intervento in un sistema giuridico armonico perfettamente rispondente in ogni sua parte; ma non credo che esso anche attualmente debba in tutto sfuggire alle leggi rigorose del diritto. Nella distinzione, che mi pare possa farsi in proposito, sta non piccola parte della forza generatrice del progresso dell'istituto internazionale da noi studiato, che a poco a poco riuscirà a trasmigrare completamente dal dominio della politica in quello del diritto. Ma prima di procedere a questa distinzione è opportuno risolvere una questione pregiudiziale, la quale del resto si trova implicitamente troncata dalle parole con cui fu già da noi espresso il concetto dell'intervento.

In generale gli scrittori italiani, facendo capo al Carnazza-Amari, ritengono che intervento significhi soltanto intromissione nei rapporti *interni* di uno Stato (1). Senonchè la maggioranza dei pubblicisti rigetta ora questo concetto (2), che per la scuola italiana fu determinato da speciali esigenze dottrinali aventi rapporto con motivi storici. La scuola italiana infatti partiva dal preconcetto di considerare l'intervento come un vero e proprio delitto internazionale, la cui essenza consistesse nella lesione ai pretesi ed indeclinabili principî fondamentali dell'uguaglianza e dell'indipendenza degli Stati (3); tanto poteva in lui il sentimento di reazione contro la vecchia politica delle potenze, che i due concetti di giustizia e di intervento le parevano a priori inconciliabili. Di qui la costante preoccupazione di eliminare in ogni modo dal concetto dell'intervento quei casi, la cui legittimità s'imponeva con una forza supe-

(1) **Carnazza-Amari,** op. cit., pag. 362. — **Pierantoni,** *Storia degli studi del diritto internazionale in Italia,* pag. 241. — **Casanova,** *Lezioni di diritto internazionale*, colle note del Brusa, lez. V. — **Sandonà,** *Trattato di diritto internazionale moderno*, t. I, pag. 85.

(2) Vedi gli autori citati dal **Fiore,** *Trattato,* 3.ª ediz. vol. I. pag. 370 nella nota (5), e **De Floeckher,** op. cit. pag. 39-40.

(3) A tale concetto, spinto fino all'esagerazione, è completamente ispirato lo studio del **Cimbali,** *Il non-intervento*, Roma, 1889.

Digitized by Google

riore ad ogni ragionamento. Così non si poteva negare la parte benefica, che nel risorgimento d'Italia aveva avuto quell'intervento straniero, di cui tanto l'Italia stessa aveva avuto a dolersi; ma era un merito che avrebbe sfatato il pregiudizio e non lo si voleva riconoscere. Si ricorse al mezzo di restringere il concetto dell'intervento agli attentati commessi contro la sovranità interna degli Stati, escludendo quindi tutti casi di aiuto diplomatico o militare per la causa nazionale, e giungendo per giustificare tale restrizione fino a cambiare la naturale origine della parola intervento da *inter-venire* nell'altra di *intus-venire* (1). Senonchè basta pensare al concetto unico della sovranità e alla immutabilità della sua essenza, sia che essa si eserciti nei rapporti interni che in quelli esteriori, per provare quanto sia irrazionale ed ingiustificata l'accennata distinzione; distinzione che fra atti giuridicamente identici pretenderebbe basarsi sulla diversità dell'obbietto o dello scopo.

4. — Fatta questa premessa, certamemente opportuna se non necessaria, vediamo in quali casi possa ritenersi che l'intervento abbia una vera base giuridica e quali norme possano darsi in proposito.

Innanzi tutto l'intervento può essere legalmente fondato su un trattato, la cui forza obbligatoria deve a mio avviso essere rispettata in questo come in tutti gli altri casi. L'aiuto prestato in un *casus foederis*, secondo i patti di un trattato di alleanza difensiva, ha caratteri giuridici ben definiti e diversi da quelli dell'intervento (2); quindi non presenta per noi un diretto interesse. Hanno invece una grande importanza i numerosi casi, in cui l'una parte stipula a favore dell'altra un diritto d'intervento in alcun lato della sua sovranità interna. Così ad esempio il trattato di Kutchuck-Kaidnargi del 21 luglio 1774 art. 16 stabiliva per la Russia il diritto d'intervenire presso la Porta in favore dei Rumeni tutte le volte che le circostanze lo esigevano; e i trattati di Ackerman, 7 ottobre 1826, e di Adrianopoli, 14 settembre 1829, ponevano i Principati, quanto ai privilegi ad essi riconosciuti, sotto la garanzia della Russia, la quale in conseguenza, nel caso di mancato mantenimento dei patti, aveva diritto di intervenire nelle relazioni fra *suzerain* e vassalli. La tutela esclusiva ed inquietante della Russia fu sostituita dalla garanzia o protezione collettiva delle grandi po-

(1) **Carnazza-Amari,** op. cit., pag. 362, 424.

(2) **Fiore,** *Trattato* vol. I, § 567, pag. 383. — **Calvo,** *Traité*, vol. I, § 202, pag. 308-309.

Digitized by Google

tenze in virtù del trattato di Parigi del 1856, trasformandosi contemporaneamente in collettivo l'intervento isolato.

Un esempio recentissimo d'intervento derivante da trattato è dato dal controllo finanziario europeo istituito in Grecia in virtù dell'art. 2 del trattato preliminare di pace fra la Grecia e la Turchia firmato a Costantinopoli il 6-18 settembre 1897, che è formulato nei termini seguenti: « L'arrangement nécessaire pour faciliter le payement rapide de l'indemnité sera fait avec l'assentiment des puissances, de manière à ne pas porter atteinte aux droits acquis des anciens créanciers detenteurs des titres de la dette pubblique de la Grèce. À cet effet il sera constitué à Athènes une commission internationale de représentants des puissances médiatrices à raison d'un membre nommé par chaque puissance. Le gouvernement hellénique fera adopter une loi, agrée préalablement par les puissances, réglant le fonctionnement de la commission et d'après la quelle la perception et l'emploi de revenus suffisant au service de l'emprunt pour l'indemnité de guerre et des autres dettes nationales seront placés sous le contrôle absolu de la dite commission (1) ».

Vi sono due grandi categorie affini di trattati, dai quali in diversa misura di estensione discende il diritto d'intervento a favore di uno Stato negli affari interni ed esteriori di un altro Stato; e sono i trattati di garanzia e i trattati di protettorato. Il protettorato potrebbe definirsi un intervento cristallizzato, che modifica in modo permanente la sovranità dello Stato che lo subisce, e che è governato da certe norme, che hanno la loro base non solo nel trattato che lo stabilisce, ma anche nei principî direttivi del protettorato come istituto giuridico: ma di esso, che ha oggi assunto un'importanza grandissima particolarmente nei rapporti con paesi di civiltà inferiore, non possiamo occuparci, perchè esce dai limiti del nostro tema, essendo sufficiente il richiamo che ne abbiamo fatto per mostrare quanto siano frequenti i punti di contatto fra i varî istituti di diritto internazionale e come assai spesso dal punto di vista dottrinale l'uno possa servire di sostegno all'altro (2).

(1) Vedi in proposito il *Libro Verde* citato, doc. 797, n. 2, pag. 760 e segg; la *Revue générale de droit intern. public.* 1898, pag. 160-169; e il **Diena**, *Il fallimento degli Stati e il diritto internazionale.* Torino 1898. Appendice pag. 209 e segg.

(2) Circa la questione dei vari diritti d'intervento che un trattato di protettorato può concedere, anche implicitamente, allo Stato protettore, mi sia lecito fare richiamo al mio *Saggio sul protettorato* e alla bibliografia ivi raccolta.

Digitized by Google

Nei trattati di garanzia gli Stati contraenti prendono l'impegno reciproco sia di rispettare solamente, sia anche di fare rispettare, una situazione stabilita dal punto di vista internazionale o dal punto di vista degli affari interni di un paese determinato. Secondo il Despagnet, l'oggetto che gli Stati contraenti promettono così nei loro rapporti rispettivi di non compromettere colle loro azioni o anche di difendere contro ogni attacco, è stato finora uno dei quattro seguenti: la neutralità perpetua di certi paesi, l'indipendenza e l'integrità territoriale di certi altri, il mantenimento d'una dinastia o d'una forma di governo presso certi popoli, infine la salvaguardia dei diritti di certe popolazioni o di certe categorie di persone in uno Stato per altri lati indipendente (1). Senza addentrarci nell'esame delle differenze, che corrono fra garanzia e protettorato, e a tracciare le quali è riuscito con molta abilità lo stesso Despagnet (2), ci occorre rilevare come i trattati di garanzia non diano luogo per la loro esecuzione ad un' azione continua e sistematica, ma ad un'azione accidentale e relativamente rara, che ha tutti i caratteri dell'istituto da noi studiato. Ora l'intervento che deriva da un trattato è un diritto perfetto; lo Stato garante non ha solo il diritto d'intervenire all'evenienza di uno dei casi enunciati nel trattato, ma ne ha anche il dovere, come se si trattasse di qualunque altra stipulazione sinallagmatica, e lo Stato garantito ha non pure il dovere di subire l'intervento, ma anche il diritto di richiederlo, quando il garante non si mostrasse per sè disposto ad eseguire i suoi impegni. Prendiamo un esempio recente, che quantunque non si riferisca ad un *vero e proprio trattato di garantia* presenta per noi un grande interesse ed una forte virtù suggestiva. Dopo la rivoluzione di Creta del 1895-1896 le potenze nel settembre di quest'ultimo anno imposero alla Turchia una Carta, in cui erano concretate varie riforme, assicurandone in pari tempo l'applicazione ed entrando a partecipare al funzionamento del nuovo regime. Così, mentre la Turchia assumeva di fronte alle potenze un'obbligazione internazionale per l'esecuzione delle riforme, era stabilita una garanzia collettiva da parte delle potenze a favore

(1) **Despagnet,** *Essai sur les protectorats.* Paris, Larose, 1896, pag. 122-123. Per l'intervento in rapporto ai trattati di garantia vedi anche **Geffken,** *Das Recht der Intervention.* Hamburg, 1887, pag. 8-10; **Strauch,** op. cit., pag. 31-38; **Kebedgy,** op. cit., pag. 69-72.

(2) **Despagnet,** op. cit., pag. 122 e segg.

Digitized by Google

delle popolazioni dell'isola. Tuttavia, come risulta dal *Libro bleu* inglese (1), questo rapporto giuridico perfetto era inteso con delle strane riserve mentali da parte degli ambasciatori di Costantinopoli, i quali colla clausola: « les puissances s'assureront de l'exécution de toutes les dispositions de la Charte (art. 14) », a bella posta concepita in termini così vaghi, intendevano di stipulare solo un *diritto* e non anche un'*obbligo* a carico delle potenze. Giustamente lo Streit stigmatizza questo contegno delle potenze, che dopo essersi per la prima volta decise ad intervenire seriamente negli affari di Creta dichiararono di non volere assumere alcuna responsabilità netta e precisa (2), riservandosi di conseguenza la facoltà di non rispondere alle richieste dei Cretesi di procurare col loro intervento l'esecuzione delle riforme di fronte alla malafede mussulmana. Ciò è contrario non solo ad ogni idea giuridica, ma anche allo scopo della garanzia rettamente inteso, nonostante purtroppo nella pratica gli Stati garanti credano lecito abbandonare la garanzia, quando la speciale situazione di cose garantita non ha più per essi la stessa importanza o quando la sua difesa esige dei sacrifizî o delle responsabilità sproporzionati coi vantaggi che se ne attendevano (3).

Il Fiore nega la legittimità dell'intervento anche in dipendenza di un trattato di garanzia, perchè il sovrano non ha la facoltà di alienare i diritti del popolo (4). I trattati di garanzia aventi per oggetto il mantenimento d'una dinastia o d'un regime politico in un dato paese, ai quali il Fiore si riferisce, naturalmente contrastano in teoria colla libertà, che ciascun popolo dovrebbe avere di sciegliersi e mutare a piacimento la propria forma di governo, quantunque in pratica essi si mostrino quasi sempre inefficaci di fronte alla resistenza dei popoli oppressi nei loro sentimenti di legittima indipendenza (5). I trattati ingiusti non hanno

(1) *Blue-book*, Turkey n.° 7, 1896, pag. 313 e 320 (citato dallo **Streit** nella *Revue générale de droit international public*, 1897, pag. 449).

(2) **Streit**, loc. cit., pag. 450-451.

(3) Vedi su questo punto assai importante il **Despagnet** op. cit., pag. 128-132.

(4) **Fiore**, *Trattato*, 4.ª ediz., vol. I, § 564, pag. 381-382. **Idem**, *Il dir. inter. codif.* 2.ª ediz. § 485. Vedi pure **Carnazza-Amari**, op. cit., pag. 409-411.

(5) **Despagnet**, op. cit,, pag. 136.

Digitized by Google

mai impedito il procedere delle evoluzioni politiche nazionali, nè arrestato di un momento il corso della storia; ma non si può a priori contestarne la validità giuridica senza sconvolgere la base dell'ordinamento degli Stati. Certo un intervento oltre che legale non sarebbe anche giusto, quando fosse diretto a mantenere colle armi la sovranità garantita, alla quale fosse contraria la coscienza del popolo intiero; ma i due caratteri di giustizia e di legalità potrebbero benissimo concorrere nel caso per esempio di una turbolenta minoranza, che mettesse in pericolo l'esistenza di uno Stato giovane e non forte. Del resto è opportuno di ricordare che gli Stati moderni, gelosissimi custodi della loro autonomia interna, hanno quasi affetto abbandonata nella pratica la stipulazione di trattati di garanzia (1).

Nell'interpretare le clausole dei trattati, nelle quali si contiene la possibilità dell'intervento, valgono le solite norme apprestate dalla logica del diritto. La maggioranza degli scrittori, ponendo l'intervento nella categoria dei diritti singolari per il suo carattere di attentato alla indipendenza degli Stati, afferma come cosa indiscutibile che nel caso nostro l'interpretazione deve essere rigorosamente restrittiva. A conclusione non contraria, ma certamente diversa ci conduce l'affermazione da noi fatta, che non esiste in via assoluta nè principio d'intervento nè principio di non intervento; e le deduzioni finali, che noi trarremo dal nostro studio nel senso di affermare in alcuni casi la legittimità dell'intervento a prescindere da ogni stipulazione di trattato, saranno un argomento per ammettere l'interpretazione estensiva delle clausole implicanti l'intervento, le quali vengono quasi sempre redatte in forma un po' vaga sia per non urtare troppo le suscettibilità dello Stato, sul quale pende la minaccia costante di misure

(1) Non è certo che un parto della fervida fantasia dei nostri vicini d'oltralpe l'idea che la triplice alleanza sia più una garanzia dinastica che una lega militare, sia in altri termini la regolarizzazione dell'intervento reciproco in caso d'insurrezione in uno dei tre Stati contraenti (Vedi la *Revue Britannique* del settembre 1897 pag. 151 e seg.). Basta leggere il recentissimo libro del **Chiala** (*Pagine di storia contemporanea. La triplice e la duplice alleanza.* 1881-1897, 2.ª ediz. Torino, 1898; pag. 230-232, 313-317) per essere convinti della pertinacia sapientemente posta in opera dal nostro governo, in ispecie per merito dei ministri Mancini e di Robilant, nell'escludere dal trattato della triplice qualunque clausola, che si riferisse a questioni interne, per es. alla questione romana, e al modo d'essere in generale delle nostre pubbliche libertà.

Digitized by Google

di rigore, sia per dar modo all'altro Stato di poter usare, nel mettere in pratica le misure stesse, di una certa facoltà di discrezione nell'interesse comune. Così la Russia nel citato trattato di Kutchuk-Kainardgi con fine abilità diplomatica pose, con accenni vaghi e fuggevoli, a se stessa il diritto di agire nella penisola balcanica per assicurare la protezione del culto cristiano; e da ciò, con non minore abilità, essa trasse il diritto ed il dovere d'intervenire nelle garanzie politiche dei sudditi cristiani della Porta, fondandosi sull'impossibilità di occuparsi del primo punto di vista senza considerare il secondo, data la confusione esistente nei paesi mussulmani fra la religione e la politica, fra il diritto e la morale (1).

5. — Altra base quasi positiva ed importantissima del nostro istituto è la consuetudine, che ha una così rilevante portata nel campo del diritto delle genti e che si forma mercè una lunga serie di atti, che vengono compiuti dagli Stati colla coscienza di compiere atti dovuti o almeno leciti.

La consuetudine poi s'inizia, si ricollega e s'intreccia quasi sempre coi trattati. L'esempio più saliente è a tal proposito offerto dall'intervento collettivo esercitato dalle potenze europee negli affari dell'impero ottomano e nel quale in sostanza si concreta tutta la storia della questione orientale. Di questa già parlai di volo sotto un punto di vista speciale; nè ora intendo ritornarvi, costretto dal breve disegno di questo studio, riportandomi completamente agli autori già citati ed in particolare al Rolin-Jaequemyns. Colla sicurezza di dir cosa fondata mi limito ad affermare che, cominciando dal primo quarto del secolo, l'azione esercitata dalle potenze per sottrarre alcune provincie al giogo mussulmano, per rendere questo meno pesante e più umano in alcune altre, per costituire a favore dei vari popoli soggetti quelle *savantes dégradations de souveraineté* che sono il principio del completo smembramento dell'impero, per avere pronta soddisfazione dalla politica tutta di temporeggiamenti e di mala fede del Sultano, per impedire che questo subisse l'influenza esclusiva di alcune delle grandi potenze; tale azione esercitatasi per un periodo di più che settant'anni, dando luogo ad un'infinità di rapporti diplomatici e di regolari stipulazioni collettive, costituisce ormai la più salda delle consuetudini giuridiche internazionali. Le condizioni sociali, politiche e giuri-

(1) Vedi in **Despagnet**, op. cit., la nota a pag. 89.

Digitized by Google

diche dell'impero turco, messe a raffronto ed illuminate col movimento dell'opinione pubblica europea, che ispira a quando a quando l'azione dei governanti, e colle considerazioni sociologiche, a cui prima accennammo, danno la chiave non solo dell'esistenza, ma anche della razionalità e della necessità di questa consuetudine, sulla quale si è basata e si basa una sì lunga serie d'interventi. Poichè questo punto per quanto è stato e sarà detto risulta sufficientemente chiarito, preferiamo fermarci un istante su un elemento speciale del contenuto giuridico di quella consuetudine e cioè sulla collettività ravvisata come carattere indispensabile dell'intervento praticato negli affari d'Oriente. Il famoso concerto europeo ha una storia del tutto parallela alla sistematica ingerenza europea nelle cose dell'impero turco; comincia col trattato di Londra del 6 luglio 1827, si modifica e si rafforza coi trattati 15 luglio 1840 e 12 luglio 1841 a proposito degli affari d'Egitto, cementa la sua compagine sui campi di Crimea e riceve una solenne riconferma nel trattato di Parigi del 30 marzo 1856, che dà completa attuazione all'idea fissa di Metternich di proteggere collettivamente il barcollante impero turco, riservando al tempo stesso alle potenze il diritto d'intervento collettivo per reclamare l'esecuzione di quelle promesse, che secondo il trattato stesso sono condizioni *sine qua non* dell'ammissione della Turchia nel concerto europeo (1). Nel 1877 le potenze di proposito tacito lasciano le mani libere alla Russia, il Sultano invano reclamando la loro mediazione promessa nel trattato di Parigi; ma quando col trattato di S. Stefano 3 marzo 1878 i risultati della guerra eccedono, nell'intenzione segreta delle potenze, il mandato accordato, si ha un nuovo intervento collettivo, che col trattato di Berlino nettamente afferma la trasformazione degli affari interni della Turchia in affari internazionali e la conseguente impossibilità dell'ingerenza esclusiva o anche della sola preponderanza di una potenza. Rimasto pressochè inerte davanti la rivoluzione di Bulgaria e la guerra tra questa e la Serbia, il concerto europeo fa di nuovo sentire la sua autorità col blocco del 1886 destinato a reprimere le aspirazioni nazionali dei Greci de-

(1) Sull'interpretazione in tal senso dell'art. 9 del trattato di Parigi vedi **Rolin-Jaequemyns**, art. cit. nella *Revue de droit international*, 1876, pag. 324-325; **Kamarowsky**, *La question d'Orient*, pag. 399-400, nella *Revue générale de droit international public*, 1896, pag. 397; **Engelhardt**, *Le droit d'intervention et la Turquie*, pag. 376-378 nella *Revue de droit internat.*, 1880, pag. 363.

Digitized by Google

state dalla subita fortuna della Bulgaria. I suoi ultimi atti, che hanno avuto luogo a proposito degli affari di Candia e della guerra turco-ellenica, giungono fino a noi e ci danno modo di vedere davvicino e di apprezzare il suo modo d'essere e di funzionare (1).

Adunque nella consuetudine si basa non soltanto l'intervento considerato come un diritto materiale, che si esercita sull'impero turco, ma anche la forma speciale che esso riveste di intervento collettivo. Il Rolin-Jaequemyns tende a dimostrare come questa forma rivesta essa stessa i caratteri di un diritto e di un obbligo, fondandosi non solo sui precedenti, ma sulla natura intima dei rapporti esistenti fra la Turchia e l'Europa cristiana e civile, che eleva la sua gran voce nell'interesse della pace e della giustizia; e svolge con eloquenti parole quello che è ormai penetrato nella coscienza universale, che l'unica via di salute è in un'azione energica, disinteressata e unanime delle grandi potenze (2). D'altronde l'esistenza del concerto europeo nella questione d'Oriente ha in sè qualche cosa d'ineluttabile, onde trascina le potenze anche nolenti e fa presto o tardi rientrarvi quelle che per un momento se n'erano staccate arditamente. Il segreto psicologico di tale forza, di cui da tre anni a questa parte abbiamo avuto in modo speciale quotidiano spettacolo, sta nelle gelosie, nelle diffidenze, nelle rivalità dei grandi Stati circa la futura successione dell'impero turco, le quali, agendo colla loro unione come le quantità algebriche negative, producono l'accordo circa il modo e il tempo di liquidare quella successione, perchè si mantenga il necessario equilibrio di potenza fra tutti gli eredi. Senonchè proprio in questo motivo sta il vizio d'origine del concerto con conseguenze veramente deplorevoli per l'utilità della sua azione; basta sfogliare i libri diplomatici pubblicati in occasione dei massacri armeni e delle rivoluzioni cretesi per conoscere quanto l'azione delle potenze sia stata sempre lentissima, qualche volta dannosa, spessissimo inutile in causa delle

(1) L'occupazione inglese dell'Egitto è un'eccezione all'intervento collettivo usato dalle potenze negli affari dell'impero turco; e da tale suo carattere eccezionale e contrario alla consuetudine i francesi traggono appunto un argomento per sostenerne la illegittimità. Vedi l'articolo anonimo *L'Egypte et les firmans* nella *Revue générale de droit internat. pub.* 1896, pag. 308 e segg.

(2) **Rolin-Jaequemyns** nella *Revue de droit internat.* 1876, pag. 296 e 367.

Digitized by Google

difficoltà dell'accordo derivante dalle reciproche diffidenze (1). Di qui il discredito, non del tutto ingiustificato, in che il concerto è caduto nell'opinione pubblica europea (2), la quale è sperabile verrà a dare col tempo un indirizzo sicuro all'azione collettiva delle potenze e alla procedura della stessa.

6. — Quando si sorte dall'ambito delle convenzioni e dell'uso, mancano delle norme fisse e rigorose per poter rintracciare all'intervento una base giuridica. Alcuni anzi ritengono che questa non esista al difuori di quei due casi. Così il Heilborn distingue l'intervento come diritto, che risulta o dall'uso o da un trattato, dall'intervento come mezzo di difendere degli interessi, il quale differisce dal primo in ciò che l'altra parte non è tenuta ad ammetterlo, quantunque esso non sia in se stesso illecito (3). Analogamente il De Floeckher ritiene che un vero diritto e un vero dovere d'intervento possano essere stabiliti per mezzo di un trattato internazionale, ma ciò è per lui la prova migliore che il diritto d'intervento non esiste *ipso jure*, perchè altrimenti non occorrerebbe un trattato per stabilirlo (4). Rilevo di passaggio, che questo ragionamento non tiene, perchè allora nel diritto internazionale non esisterebbero che gli obblighi contrattuali. Sono piuttosto rilevabili gli altri argomenti adoperati dal De Floeckher per sostenere la sua tesi negativa. Il punto da cui egli parte è che l'intervento è sempre motivato da un interesse; ora non si può far valere un semplice interesse per reclamare un diritto. Inoltre non si può riconoscere un diritto, il cui esercizio servirebbe a ledere una sfera di giurisdizione straniera; l'intervento provoca per sè stesso una violazione obbiettiva del diritto, e la materia di un diritto non può

(1) Da questo punto di vista l'intervento collettivo è assai meno utile ed efficace dell'intervento isolato. « Il Sultano, osserva giustamente il **De Kerallain,** non ignora che se v'è una minaccia di cui possa ridersi, è certamente la minaccia collettiva, che gli dirige il concerto europeo; egli sa bene che la Turchia non è mai stata obbligata di cedere che per un intervento isolato, come dopo l'invasione della Bulgaria da parte dei Russi o la spedizione francese di Siria » (*La crise d'Orient et l'alliance franco-russe*, pag. 184, nella *Revue britannique*, août 1897, pag. 161-214).

(2) Vedi ad es. il citato articolo del **Bonfadini,** *Le paure d'Oriente* nella *Nuova Antologia* del 16 aprile 1897. In senso contrario cfr. l'articolo intitolato: *L'Italia e il concerto europeo nella questione d'Oriente* di **Un ex-diplomatico** nella *Nuova Antologia*, 1° dic. 1897, pag. 525-543.

(3) **Heilborn,** *Das System des Völkerrechts*. Berlin, 1896, pag. 335-367

(4) **De Floeckher,** op. cit., pag. 21.

Digitized by Google

consistere nel far torto ad altri. Il diritto, che ha ogni Stato di proteggere i propri interessi, non dà origine al diritto d'intervento, perchè il fine non giustifica i mezzi, e altre sono le misure che uno Stato può prendere per proteggere i propri interessi. Vari altri argomenti adduce il De Floeckher (1), che provano la sua acutezza giuridica, ma che non valgono a rinsaldare una tesi, che ha a mio avviso un punto di partenza parzialmente falso. Egli infatti pone apoditticamente il principio, che l'intervento non è se non la difesa di un interesse particolare, il quale è compromesso dalla condotta di uno Stato; esclude *a priori* senza giustificazione di sorta il caso che lo Stato che subisce l'intervento abbia colla sua condotta violato un diritto acquisito dell'altro Stato. Abbiamo già osservato come quest'opinione sia tutt'altro che esatta e come il caso d'una lesione giuridica possa benissimo rientrare fra i motivi determinanti all'intervento; ed ora ci giova insistere su questo argomento, perchè proprio in esso ha radice il regolamento giuridico di quell'unica parte dell'intervento che ne è suscettibile.

La comunanza di coscienza giuridica, in cui vivono le nazioni civili, si traduce in un complesso di norme obbligatorie della loro coesistenza. Credo inutile discutere la vecchia questione, se il diritto internazionale possa considerarsi come un vero diritto nonostante l'assenza di un potere legislativo e di un potere esecutivo, questione ormai risoluta nel senso affermativo dal voto unanime dei più eminenti pubblicisti. D'altronde neppure alcuno crede più che il diritto internazionale sia un sistema giuridico privo di sanzione (2); certo questa non riveste i caratteri di un complesso sistema procedurale, ma è varia nei suoi elementi e nelle sue forme, che vanno da quella più tenue e direi quasi imponderabile — per quanto efficacissima — dell'opinione pubblica fino alla più intensa, che si concreta in una manifestazione della forza materiale. In questa scala trova posto l'intervento, riguardo alla cui applicazione l'unico problema che si presenti si è quello di vedere, se esista il necessario rapporto di proporzione fra la violazione di una data regola giuridica internazionale e la natura dell'intervento come mezzo di

(1) **De Floeckher,** op. cit., pag. 17-19.

(2) Vedi in proposito **Kebedgy,** *Contribution à l'étude de la sanction du droit international* nella *Revue de droit international* 1897 pag. 113-125; e **Flore,** *De la sanction juridique du droit international* nella *Revue de droit international,* 1898 pag. 5-24.

Digitized by Google

sanzione. Parrebbe dunque impossibile il negare i caratteri giuridici all' intervento in quanto esso viene rappresentato come un mezzo per reprimere le violazioni delle regole del diritto internazionale. (1) Senonchè a questa concezione contrasta il concetto preso in prestito dal diritto punitivo, che viene opposto dagli avversarî e per il quale in quel diritto è presupposta una facoltà sovrana, un *jus jurisdictionis*, che manca da uno Stato verso un altro. Alla mancanza d' una organizzazione internazionale non si deve dare un' importanza maggiore di quella che essa abbia in realtà, e non si può per la diversità dei due campi, che nol consente, trarre dalle norme, che regolano la coesistenza degl' individui, argomenti di analogia riguardo alla coesistenza degli Stati. Lo Stato, che è l' oggetto della violazione di una di quelle regole di diritto internazionale, che il comune consenso ritiene obbligatorie e fondamentali, lo Stato così leso nel suo diritto non potrà appellarsi ad una autorità superiore, che non esiste, ma avrà indiscutibilmente il diritto di agire da sè per lo scopo immediato di riparare la violazione presente e per quello mediato di allontanare il pericolo di violazioni future. Nè ciò ha il carattere legale di una punizione; si tratta di una reazione che per necessità giuridica tien dietro ad un' azione, a quel modo che lo stesso fenomeno ha vita nel mondo fisico per necessità meccanica. Così ad es. il principio dell' osservanza dei trattati è il più antico e meno discusso fra quelli che governano la vita delle nazioni; la violazione di questo principio importa una vera e propria lesione giuridica, che per reazione determina nello Stato leso il diritto di agire per riparare da sè alla violazione, posto che non vi sia nessun tribunale superiore, che giudichi e punisca. Certamente varî sono i mezzi, che può usare lo Stato leso per compiere la reazione, mezzi che come accennammo devono essere in rapporto colla natura e coll' importanza del diritto violato; ma la legittimità teorica, che per noi è legalità, del-

(1) Vedi in questo senso anche il **Pillet,** pel quale l' intervento nell' ordine giuridico non è che la sanzione del diritto violato e d' altro canto ogni sanzione consiste in un intervento; così la guerra è un gigantesco intervento, poichè lo scopo non è quello di spargere sangue e ruine, ma di mettere la mano sugli organi vitali dello Stato per paralizzare la sua azione sovrana e obbligarlo a chiedere grazia. (Vedi art. cit. nella *Revue générale de droit intern. pub.* 1898 pag. 88).

Digitized by Google

l'intervento in tal caso non viene posta in dubbio. Il Martens (1) e il Fiore (2) pare restringano tale legittimità all'ipotesi della violazione dei trattati generali, che hanno valore di leggi obbligatorie per tutte le nazioni; ma giuridicamente non può esservi differenza fra questo e gli altri casi, rimanendo identica la lesione obbiettiva del diritto e non potendo il numero degli Stati lesi avere influenza sul carattere giuridico della reazione (3).

Se gli Stati vivessero in comunità giuridica, non vi sarebbe neppur luogo a discutere ed a dubitare del carattere, che verrebbe ad assumere l'intervento come mezzo efficace di tutela giuridica delle norme, che gli Stati avessero posto a se stessi in via obbligatoria; basta per averne un'idea pensare ai numerosissimi progetti escogitati di organizzazione internazionale in quella parte che si riferisce alla procedura esecutiva (4). Senonchè la comunione di fatto, in cui attualmente vivono le nazioni, può offrire dei termini positivi equipollenti, sui quali può basarsi — quasi con altrettanto fondamento — la tutela giuridica dei principî per comune consenso ritenuti obbligatori del diritto internazionale. Data infatti l'esistenza, da nessuno posta in dubbio, di questi principî, è naturale che gli Stati non solo si sentano nel loro interesse solidariamente tenuti a mantenerne l'osservanza, ma che abbiano effettivamente il diritto di adoperare a tal fine anche i mezzi coercitivi. Pel fatto che le regole internazionali derivano da una cooperazione tacita spessissimo, sempre assai lenta, e per l'altro fatto che non è costituita un'autorità superiore a tutti gli Stati, non può cessare in questi — collettivamente presi — il diritto di riaffermare l'impero di quelle norme che rendono possibile la loro coesistenza pacifica.

(1) **F. de Martens,** *Traité de droit international.* Trad. par **Léo,** 1883, § 76, pag. 398.

(2) **Fiore,** *Il diritto internazionale codificato.* 2ª ediz. Torino, 1897-1898; § 492.

(3) Vedi **Bluntschli,** *Le droit intern. codifié,* § 479; **Kebedgy,** op. cit. pag. 72; **Engelhardt,** art. cit. nella *Revue de droit internat*, 1880 pag. 365.

(4) Vedi in proposito **Carnazza Amari,** op. cit. pag. 418-420. L'intervento come mezzo di procedura esecutiva fra gli Stati viene eliminato nel più recente e più serio dei progetti di organizzazione giuridica internazionale: vedi **Descamps,** *Essai sur l'organisation de l'arbitrage international* nella *Revue de droit international,* 1896, pag. 5-74. Cfr. anche **Catellani,** *La propaganda della pace e la conferenza interparlamentare* (Estratto dagli *Atti del R. Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti,* t. VII, serie VII, 1895-96).

Digitized by Google

« Il diritto internazionale, scrive il Fiore, deve essere reputato sotto la protezione giuridica e la tutela collettiva degli Stati, che vivono in società di fatto. Incombe ai medesimi di assicurarne il rispetto e di ripristinarne l'autorità in caso di arbitraria violazione coi mezzi legali di procedura che saranno stabiliti al libro IV° » (1). E svolge successivamente questo concetto dicendo che l'ingerenza, che dai mezzi pacifici può andare fino all'intervento armato, deve essere collettiva, che essa deve avere per fondamento soltanto la *tutela giuridica* del diritto internazionale e deve perciò esercitarsi contro quello Stato o quel popolo, che coi suoi atti abbia realmente violato il diritto internazionale, riconoscendo infine che i casi di questa ingerenza non possono enumerarsi in modo tassativo (2).

7. — L'intervento adunque, come mezzo di tutela giuridica, deve essere collettivo. Ma come debba intendersi nella pratica questo concetto di collettività, che è astrattamente così semplice, il Fiore non dice. Siccome tutti indistintamente gli Stati, tra i quali trovinsi stabiliti dei rapporti internazionali, devono reputarsi solidariamente interessati nel mantenere l'autorità del diritto internazionale e nel reprimere le violazioni in qualunque continente queste si verifichino (donde la eliminazione della dottrina di Monroe) così parrebbe che la riunione di tutti indistintamente gli Stati dovesse fare il giudizio ed eseguirlo. Ciò non è nè possibile nè necessario, e — aggiungerei — neppur del tutto giusto. Tutta la vita pubblica, osserva giustamente il Pillet (3), non ci mostra che ineguaglianza, e questo basta perchè non si possa dire che l'uguaglianza è un diritto assoluto e fondamentale degli Stati. In nessuna epoca, in nessuna parte del globo, aggiunge lo Westlake, i grandi Stati hanno potuto ammettere che i piccoli Stati fossero con loro su un piede d'eguaglianza; nella storia del nostro continente risalta costantemente il fenomeno politico di un'aristocrazia di Stati, variamente aggruppati a seconda dei diversi periodi, e che hanno costituito il centro e la direzione del sistema europeo (4). Per quanto

(1) **Fiore,** *Il diritto internazionale codificato*, § 26.

(2) **Fiore,** op. cit. § 486-490. Vedi anche il **Contuzzi** nella sua *Giurisprudenza internazionale* a. I, fasc. IX a XII pag. 203.

(3) **Pillet,** art. cit. nella *Revue générale de droit intern. pub.* 1898, p. 71.

(4) **Westlake,** *Études sur les principes du droit international.* Trad. per Nys, 1895, pag. 98-106.

Digitized by Google

l'autorità delle grandi potenze in Europa siasi venuta formando lentamente e *rebus ipsis dictantibus*, onde fu potuta assomigliare a quella della Camera dei Comuni nella costituzione inglese, anzi forse appunto per questo essa entrò così profondamente nelle abitudini europee da imporsi anche a Stati potentissimi, come la Russia, che in omaggio al volere concorde delle grandi potenze consentì a far modificare a Berlino il trattato di S. Stefano. *Un diplomatico*, scrivendo sulla *Federazione europea* in un momento in cui questa subiva i più violenti attacchi da parte della stampa e dell'opinione pubblica, notava molto saggiamente: « Diversissimi d'indole e di genio sono gli uomini politici, che sulle scene internazionali si sono avvicendati e pure l'idea del concerto europeo . . . è stata sempre assunta da ognuno con certa agilità; ormai rappresenta un pensiero internazionale d'alto valore ideale, a cui i valori ideali minori devono in olocausto sacrificare qualche piccola parte del loro proprio compimento, ma soltanto temporaneamente, poichè nella pratica fondamentale del concerto europeo è riconoscibile il concetto di svolgimento delle varie unità che ne dipendono, dirigenti o dirette, non un concetto di determinazione assoluta e immutabile » (1).

L'aver constatato che si tratta di un fatto naturale è già quasi come aver dato una prova di legittimità. Ma questa non manca di altri buoni argomenti. Ricordo sopra tutti un argomento di analogia messo innanzi dal Catellani. I cittadini di un moderno Stato civile, egli dice, sono tutti senza distinzione di età, di sesso, di ricchezza, d'intelligenza uguali dinanzi alla legge rispetto all'esplicazione delle proprie attitudini giuridiche con atti esterni e rispetto alla garanzia del risultato di quegli atti esterni; ma quando si tratta della gestione degl'interessi comuni la legge deve tener conto delle diversità di attitudini e di tendenze fra i cittadini, attribuendo in correlazione nessuna o proporzionata capacità politica. Non diversamente si verifica nella società internazionale, nella quale il regolamento degli affari complessivi deve essere affidato solo a quegli Stati, che per il loro sviluppo sono maggiormente interessati in tutti i rapporti internazionali e per effetto della loro forza preponderante hanno una maggiore attitudine a tradurre in atto e guarentire colla forza le loro deliberazioni. L'unica differenza, che nei due campi si verifica, si è che la disparità di competenza fra i cittadini nell'e-

(1) **Un diplomatico,** *La federazione europea* nella *Nuova Antologia* 1° aprile 1897, pag. 415-429.

Digitized by Google

sercizio dei diritti politici deriva dalla legge ed ha quindi tutti gli elementi e le garanzie della legalità, mentre la disparità di competenza fra gli Stati nel regolare gl'interessi comuni si manifesta come un compito arrogatosi di proprio arbitrio da quelli stessi cui spetta esercitarlo (1). Ma la differenza della legalità non importa anche differenza di legittimità, giacchè se l'un fenomeno è disciplinato in modo positivo e l'altro no, ciò non toglie che entrambi abbiano una base naturale e necessaria negli elementi che vi danno origine (2).

L'azione tutelatrice del diritto internazionale assunto dal concerto delle grandi potenze, anzichè dall'unione complessa di tutti gli Stati, ha una giustificazione ancora più ampia e più completa che non l'azione direttiva nella politica internazionale. È là infatti che, pur nella mancanza di una vera organizzazione, la superiorità di fatto assume i caratteri di una superiorità di diritto, non solo perchè i grandi Stati per l'estensione di territorio, per il gran numero della popolazione, per la varietà e complessità degli interessi sono maggiormente interessati all'osservanza costante delle regole, che mantengono nella società internazionale l'ordine e la pace, ma anche e sopratutto perchè essi sono i massimi, per non dire gli unici, fattori di quelle norme sia in via positiva sia come applicazione consuetudinaria, onde si appalesano possessori di titolo giuridico per curarne la generale osservanza.

Il secondo elemento della teoria del Fiore e nel quale l'autore giustamente insiste per conservare alla stessa quei limiti giuridici che le sono propri (3), si è che si tratti effettivamente di una le-

(1) **Catellani,** *Lezioni di diritto internazionale*; raccolte per cura di S. Pasini. Padova, 1889-90. Lez. 18ª.

(2) « La legittimità dell'azione delle grandi potenze, scrive il **Rolin-Jaequemyns,** non si fonda su una legge scritta; ma sarebbe un errore grande e funesto non vedere nell'azione preponderante delle grandi potenze che un semplice fatto, riposante nella forza irresistibile di cui queste potenze dispongono per fare rispettare le loro decisioni. Si tratta qui di un diritto, che ha radici profonde nella natura sulla società internazionale o piuttosto di ogni società e di cui il concerto delle grandi potenze è l'organo e il depositario. Ogni società ha bisogno di ordine e di giustizia; per informe che sia la società internazionale, essa non sfugge a questa legge; essendo essa imperfetta ancora, ha alla testa un'autorità imperfetta e intermittente dei più potenti fra i suoi membri ». Vedi l'art. cit. nella *Revue de droit international* 1876 pag. 368 e segg.

(3) **Fiore,** *Il dir. internaz. codificato;* nota al § 488, pag. 220-222.

Digitized by Google

sione del diritto internazionale e non già di un semplice atto politico, che vada contro gl' interessi veri o pretesi delle grandi potenze. L' ingerenza collettiva, con vari mezzi esercitata, che tende allo scopo di assicurare il trionfo delle vedute politiche dei governi più potenti di concerto accettate, rientra quasi per intiero nel dominio della politica internazionale anzichè in quello del diritto internazionale e però ben diversi sono i criteri, che devono governarla da quelli che regolano l' intervento inspirato a motivi giuridici. Così ad esempio il concetto delle potenze di procedere d' accordo nella soluzione della questione d' oriente e l' altro di conservare l' integrità dell' impero ottomano per la difficoltà sopratutto di raggiungere quell' accordo, sono concetti puramente politici, come di carattere esclusivamente politico è l' ingerenza collettiva che da quei due concetti discende. E su ciò si può ampiamente discutere, come si è discusso a proposito dell' azione testè esercitata dalle grandi potenze nella questione Cretese, e si potrà sopratutto sostenere non senza fondamento, che l' areopago europeo non può con giustizia fare osservare le sue leggi politiche con imposizione morale o materiale comprimendo le legittime aspirazioni di piccoli Stati e trascurando pei suoi fini egoistici di ascoltare le voci di tanti oppressi; ma tutto ciò non entra che indirettamente nel campo del diritto internazionale e non ha nulla che vedere coll' intervento giuridico di cui parliamo, e il quale anzi deve andarne con ogni cura distinto, anche per evitare che non vada coinvolto ingiustamente nell' antipatia e nella diffidenza, che ha nell' opinione pubblica europea, specialmente dei piccoli Stati, l' azione politica collettiva delle grandi potenze.

8. — Come abbiamo già accennato, l' intervento non è che una delle forme, che riveste la reazione giuridica contro le violazioni del diritto internazionale; donde la questione d' importanza veramente capitale per il nostro argomento di vedere quali fra queste violazioni comportino per la loro natura quel modo speciale di sanzione. L'unica cosa certa che possa dirsi in proposito è proprio questa, che non è possibile fare un' enumerazione tassativa; dopo ciò si possono indicare delle regole approssimative e segnare delle tendenze, che valgono a gettare un po' di luce sulla questione.

Innanzi tutto s' impone l'osservazione, che il modo di risolvere il problema non può essere lo stesso per ogni periodo storico e che anzi lo stesso deve necessariamente variare a seconda delle condizioni di fatto, in cui trovasi la società internazionale e delle condi-

Digitized by Google

zioni di progresso, a cui è arrivato scientificamente e in ispecie praticamente il sistema di diritto internazionale; tanto più queste condizioni si affinano e si perfezionano e tendono ad essere governate dalle ragioni del diritto, altrettanto è giustificato il bisogno degli Stati dirigenti di richiedere con imposizione morale o materiale la piena osservanza delle regole internazionali. Sicchè contrariamente a quello che per l'intervento in generale preconizzano gli scrittori, noi possiamo — mi pare con certezza — notare la tendenza, che l'intervento giuridico ha di modificarsi in estensione, seguendo la legge storica naturale di tutti gl'istituti giuridici, che sono basati su qualche cosa di essenziale alla società alla quale si riferiscono. Valga un esempio recentissimo. Si sa che nè la Spagna nè gli Stati Uniti hanno aderito alle proposizioni di diritto marittimo concretate nel trattato di Parigi del 1856; liberissimi quindi entrambi nella loro guerra attuale di adottare la corsa, di richiedere l'osservanza di blocchi non effettivi, di ricercare la merce nemica su nave neutrale e di sequestrare la merce neutrale su nave nemica. Senonchè i principî di Parigi, divenuti parzialmente norme di diritto positivo dopo lunghissime lotte e dopo una non meno lunga campagna sostenuta dalla scienza, costituiscono ormai una parte così essenziale del diritto di guerra marittima, da dare titolo agli Stati neutrali di pretenderne l'osservanza; e però noi abbiamo testè visto le grandi potenze sull'inizio della guerra ispano-americana essere disposte ad intervenire presso i governi belligeranti per pretendere da loro l'osservanza di quelle norme, alle quali per trattato non sarebbero stati tenuti. Bastò in questo caso l'intervento morale, il che non esclude che si sarebbero potuti usare dei mezzi coercitivi nell'ipotesi che i belligeranti non avessero voluto modificare la loro linea di condotta (1).

(1) Vedi in proposito le dichiarazioni fatte dal ministro Visconti-Venosta alla Camera dei deputati nella seduta del 23 aprile 1898 (*L' Opinione* del 24 aprile '98). Tanto la Spagna che gli Stati Uniti, fin dall'apertura delle ostilità, dichiararono di aderire alle massime seconda e terza della *Dichiarazione* di Parigi riguardanti l'effettività del blocco e l'insequestrabilità della merce nemica su nave neutrale e della merce neutrale su nave nemica (eccettuato il contrabbando di guerra): ma mentre gli Stati Uniti notificarono a tutte le potenze la loro determinazione di non usare della corsa, la Spagna con decreto del 24 aprile 1898 riaffermò il suo diritto di armare dei corsari. Cfr. in proposito l'articolo del **Desjardins**, *La guerre hispano-américaine et le droit des gens* nella *Revue des deux mondes* del 1er juin 1898 pag. 518-549.

Digitized by Google

Occorre adunque che i principî di diritto internazionale siano profondamente stabiliti nella scienza ed abbiano acquistato nella pratica una larga applicazione, e che essi si attengano veramente all' essenza dei rapporti politici e sociali degli Stati, perchè dalla loro violazione sorga un diritto d' intervento; esempio tipico potrebbero essere i principî fondamentali del diritto diplomatico.

Come, a quanto pare, risulta dalle esemplificazioni addotte dal Fiore, vi sono dei casi, in cui l' intervento rappresenta un vero diritto perfetto, mentre in altri esso non è che una *facultas juris* (1); e la differenza non può derivare se non dal diverso grado di autorità raggiunto dal principio di diritto internazionale violato; onde è aperto l' adito al passaggio graduale dalla seconda alla prima categoria.

Il caso più importante e complesso, che dia origine ad un diritto perfetto, è quello di lesione dei sentimenti e dei diritti di umanità. Non si tratta di un principio unico e concreto di diritto internazionale, ma si tratta di qualche cosa di più, della base stessa di ogni forma di convivenza umana e di ogni ramo di diritto relativo, di un principio in ispecie che penetra e tende sempre più a penetrare l' organismo del diritto internazionale, il quale dalle violazioni di esso si sente minato direttamente alle basi. È inutile che io qui riporti tutti gli autori, che a cominciare da Grozio (2) per venire al nostro Fiore (3) hanno sostenuto la legittimità dell'intervento per ragioni di umanità, nè quelli che dal Vattel (4) fino al Carnazza-Amari (5) l'hanno contestata. Basti accennare come gli argomenti di questi ultimi siano assolutamente destituiti di fondamento e come d'altra parte la base, che assai spesso vien data all' intervento per motivi di umanità, non sia del tutto immeritevole degli attacchi degli avversari. Così ad es. il Carnazza dice che i popoli non delinquono mai e che riesce difficilissimo giudicare se un popolo violi o rispetti il diritto naturale, praticando alcuni atti che egli crede giusti e che agli altri sembrano ingiusti. Ora, tralasciamo pure di rilevare che

(1) A torto, come io ritengo, lo Streit crede che non si possa concepire un *diritto* d'intervento, che non sia anche un *dovere* d' intervento, e che un intervento non possa essere legittimo se non quando consiste nel compimento di un dovere (*Revue générale de droit intern. pub.* 1897, pag. 451).

(2) **Grozio,** *Il diritto della guerra e della pace*, lib. II, cap. XX, § 11.

(3) **Fiore,** *Trattato* ecc. § 570 e segg.

(4) **Vattel,** *Le droit des gens*, t. I, p. 599.

(5) **Carnazza-Amari,** op. cit. pag. 403-407.

Digitized by Google

a lato della delinquenza individuale esiste anche la delinquenza collettiva, che in alcuni momenti può avere per soggetto tutto un popolo e che dopo aver lasciato grandi e numerose traccie nella storia comincia ora ad effermarsi anche nella scienza; ma non possiamo ammettere che i giudici legittimi della condotta di uno Stato non siano gli altri Stati e che le leggi della coscienza umana rappresentata dall'unione degli Stati più civili e più potenti non siano una stregua sufficiente per procedere a quel giudizio. È privo del pari di valore l'argomento della possibilità di abusi, sia perchè questa è per sè stessa eliminata dalla collettività, sia perchè la pratica recentissima c' insegna che v'è piuttosto la possibilità del contrario, che cioè gli Stati civili per propri motivi egoistici si astengano dall'intervenire anche se autorizzati da trattati e da precedenti oltre che dall' evenienza di un caso di patente violazione dei diritti di umanità. Certo sarebbe un'illusione il voler trovare una solida base giuridica puramente sull'analogia di quanto avviene nella vita sociale comune o sul danno prodotto alle nazioni dallo spettacolo di barbarie dato da uno Stato o in genere su argomenti semplicemente sentimentali; ed è inutile battere questa via, quando quella base può trovarsi su un punto semplice e indiscutibile, che esprimo nella forma data da un rinomato pubblicista: « Le droit de la société humaine, qu' il est permis de dire représentée par la société des nations, est supérieure au droit de chaque nation prise isolément. Lorsqu'un État viole le droit de l' humanité . . . l' ensemble des États, représentant la société humaine, est lésé, et cet ensemble a le droit d' intervenir, comme intervient un État isolé, lorsque son propre droit de conservation est lésé » (1).

È naturale che i soggetti passivi preferiti di tale intervento siano gli Stati barbari, presso i quali la violazione dei diritti di umanità è allo stato permanente; anzi adottando i criteri sociologici, a cui sopra facemmo richiamo, bisogna ritenere col Novicow, che gli Stati civili abbiano il diritto ed il dovere di procedere alla colonizzazione dei paesi barbari mercè un ben ordinato sistema di interventi, appunto in nome della causa della civiltà (2). Non è qui il luogo di ripetere riguardo al problema fondamentale della politica coloniale la mia opinione, che altrove ebbi campo di svolgere

(1) **Rivier,** *Principes du droit des gens,* Paris, 1896, vol. I, pag. 403.

(2) **Novicow,** *La politique internationale;* pag. 281 e segg.; **Idem,** *La lutte entre sociétés humaines,* pag. 476 e segg.

Digitized by Google

ampiamente (1) e che è affatto contraria ad ogni perniciosa tenerezza per la personalità umana astrattamente considerata. Piuttosto due cose sono in proposito rilevabili: la prima si è che trattandosi di popoli barbari più facilmente avviene quello, che pur sempre è consentito (2), che l'intervento abbia luogo per mandato, anche tacito, ad un solo Stato civile; la seconda che gl'interventi per motivi superiori di civiltà e di umanità applicati ai popoli barbari si compenetrano anche degli scopi della colonizzazione ed assumono in conseguenza delle forme permanenti, cristallizzate, esempio tipco il protettorato.

Alcune volte la lesione dei diritti di umanità si combina colla violazione di una regola specifica di diritto internazionale; ciò avviene per es. nel caso di guerre civili o guerre di repressione, nelle quali alcuno dei combattenti violi quelli che il Fiore chiama i diritti internazionali della personalità umana, e le leggi comuni del diritto di guerra (3). Sempre poi i principî di diritto internazionale violati, che comportano l'intervento come sanzione giuridica, sono ispirati ai più alti fini di giustizia e ai più elevati criteri sociologici in rapporto alla convivenza degli Stati. Così, se dopo una guerra il vincitore imponesse al vinto delle condizioni esorbitanti ed operasse a suo carico delle ingiustificate spogliazioni, non in nome dell'equilibrio politico, ma dei principî di equità, che ora governano la guerra sia nei modi che negli effetti, le potenze avrebbero il diritto ed il dovere d'intervenire (4); non diversamente nel caso di uno Stato barbaro, che ponendosi in opposizione coi principî sociali, che sono il fondamento del diritto internazionale, si chiudesse in un completo isolamento, proibisse il commercio facendo mancare agli altri Stati oggetti di prima necessità, inibisse l'uso innocuo delle comunicazioni e di quanto altro è indispensabile per

(1) Vedi il mio *Saggio sul protettorato.*

(3) **Fiore,** *Trattato*, vol. I, pag. 388.

(3) Il **Fiore** cita ad es. i massacri bulgari dal 1876 (*Il Dir. intern. codificato* § 491 n.) e il regime di terrore usato dagli Spagnuoli a Cuba (*Trattato* vol. I. § 579 pag. 389 n. 10). Vedi anche **Pillet,** *Le droit international pubblic, ses éléments constitutifs, son domaine, son objet* nella *Revue générale de droit intern. pub.*, 1894, pag. 1 e segg.

(4) **Fiore,** *Trattato* vol. 1, pag. 390. Cfr. anche dello stesso **Fiore,** *Il dir. inter. codif.*, § 760, 761, 951, 952.

Digitized by Google

soddisfare ai bisogni intellettivi e morali di tutti i popoli civili (1).

9. — Assai più numerosi e frequenti dei casi accennati sono quelli in cui l'intervento ha i caratteri di una facoltà giuridica, anzichè di un vero e proprio diritto. Quando la violazione ha per oggetto un principio, che sia di grande importanza, ma al tempo stesso dia adito alle più ampie oscillazioni nella pratica e alle più profonde discussioni nella dottrina circa la natura intrinseca, le forme di manifestazione e i modi di difesa, allora la reazione sotto forma d'intervento non è che facoltativa per la società internazionale. In questi ultimi casi l'idea, che viene negata dall'atto lesivo di uno Stato, non ha il carattere di assoluta e di generale, è di un'applicazione varia e contingente e non rappresenta in misura molto notevole un interesse collettivo; onde la conseguenza che ad una lesione prevalentemente individuale corrisponde una reazione prevalentemente individuale e che nell'usare la misura dell'intervento il dovere non tien dietro al diritto.

Prendiamo due esempî: il principio di nazionalità e la protezione dei proprî cittadini all'estero. Quanto al primo è appena duopo ricordare come, dopo un periodo di massimo fulgore per le pratiche applicazioni e per gli entusiasmi della scienza, sia stato e sia tuttora oggetto delle critiche negative più vivaci, fondate appunto sui dati forniti da quelle scienze, che per un momento pareva dovessero dare al principio una base incrollabile (2). Certamente se la nazionalità risultasse sempre e dovunque da elementi certi ed inalterabili e se la costituzione universale di Stati nazionali fosse la condizione prima e necessaria della futura organizzazione giuridica della società internazionale l'intervento considerato come mezzo a tal fine rappresenterebbe per gli Stati nazionali già esistenti un vero dovere giuridico. La volontà umana collettiva, alla cui formazione certamente concorrono gli elementi naturali e storici della nazionalità, è la sola legittima creatrice delle aggregazioni politiche; ma quest'elemento della vo-

(1) **Fiore,** *Il dir. inter. codif.* § 190 e nota, nella quale è addotto come esempio il trattato di Nanking imposto dall'Inghilterra alla Cina nel 1842 per esportare l'oppio dai suoi porti.

(2) Vedi in proposito lo studio recentissimo e veramente ben fatto del **Gasparotto,** *Il principio di nazionalità nella sociologia e nel diritto internazionale.* (Estratto dalla *Rivista italiana per le scienze giuridiche*). Torino, 1898.

Digitized by Google

lontà, di cui per l'intrecciarsi e l'opporsi di tanti interessi è così difficile conoscere la vera portata, non può, appunto in grazia delle incertezze che implica, degli abusi immensi a cui può dar luogo, e della impossibilità di coglierne il senso, specialmente quando la coscienza del popolo è rudimentale, assurgere alla dignità di una legge internazionale, la cui applicazione sia doverosa per parte delle potenze dirigenti. La mancanza di un principio certo ed universale fa sì che lo studio della formazione degli Stati sia solo al vestibolo della scienza del diritto internazionale, non rientrando integralmente in quest'ultimo se non per i mezzi con cui quella formazione si raggiunge, e di conseguenza sfugge all'esame diretto della nostra scienza la legittimità sia di essenza che di costituzione delle aggregazioni politiche. Senonchè il lato puramente morale e sociologico, scompagnato da formule rigorose di diritto, ha una grande importanza nella vita internazionale e deve legittimamente far sentire la sua influenza sulla condotta delle potenze, la quale a buon diritto si esercita nell'intervenire fra oppressi ed oppressori e nel favorire lo sviluppo e la costituzione politica autonoma degli aggruppamenti sociali spontanei. Questo diritto poi assai più spesso si verifica ed assume carattere di maggiore vivacità nel caso di uno Stato direttamente interessato, che voglia riunire intorno a sè le sparse membra nazionali. In entrambi i casi l'intervento collettivo o individuale può essere opera socialmente meritoria, ma in nessuno dei due si potrà dire che esista un obbligo giuridico, al cui adempimento si sia tenuti.

Non altrimenti a mio avviso può dirsi dell'intervento usato come mezzo di protezione dei proprî nazionali all'estero, specialmente come mezzo di protezione finanziaria (1). È certamente una delle parti più difficili e delicate del diritto internazionale quella dell'azione, che uno Stato può esercitare in rapporto ai suoi cittadini che sono all'estero, e in astratto il dovere generico di protezione che incombe allo Stato non può essere messo in dubbio; ma le più gravi divergenze sorgono circa i casi e i modi, in cui il dovere di protezione nasce e si esplica. Occorre anzitutto prescindere dalla ipotesi, nella quale la lesione dei diritti dei citta-

(1) Vedi **Diena**, *Il fallimento degli Stati e il diritto internazionale.* Torino 1898, § 25-28, pag. 131-167, dove è magistralmente svolto il tema dell'intervento finanziario col sussidio di tutta la copiosissima letteratura giuridica sull'argomento.

Digitized by Google

dini rappresenti, obbiettivamente considerata, una diretta lesione dei diritti dello Stato, rientrando la stessa nelle regole circa l'intervento giuridico; e del pari bisogna per noi fare astrazione dai casi numerosissimi, in cui il dovere di protezione si concreta nella sostanza e nella forma in un rapporto fra la importanza, intensità ed estensione degl'interessi dei cittadini all'estero e il modo necessario e sufficiente a questa protezione, che è quello diplomatico. La nostra questione è, se vi sono delle ipotesi diverse da quelle ora fatte, nelle quali l'intervento costituisce per lo Stato un mezzo doveroso di protezione; e per concretare prendiamo il caso dell'intervento finanziario. Io sono convinto in proposito, che debba prevalere nella scienza quella stessa opinione, che è dominante nella pratica degli Stati. È noto che il *diritto* d'intervento a favore dei propri concittadini creditori di un governo straniero venne affermato da Palmerston al Parlamento inglese nel giugno 1847, dichiarando che se le nazioni debitrici non faranno ogni sforzo per mantenere i loro impegni, il governo sarebbe costretto dalla forza della pubblica opinione e dai voti del Parlamento ad allontanarsi dalla pratica costante contraria seguita finora dall'Inghilterra ed insistere pel pagamento dei debiti. Lo stesso Palmerston in una circolare diretta nel gennaio 1848 ai rappresentanti inglesi all'estero disse, che non esiste per lo Stato alcun *dovere* d'ingerenza, ma il governo ha il *diritto* di far reclami per qualsiasi torto fatto ai proprî sudditi (1). La stessa opinione, sostenuta nel 1880 da lord Salisbury, fu pure adottata in Francia dal ministro Ribot nel 1892 a proposito dei portatori di rendita portoghese e in Germania dal Caprivi nel 1893 a proposito della Grecia. Nè mancano esempî di affermazione pratica di tale opinione specialmente di fronte a Stati deboli o di civiltà inferiore (2).

Nella scienza vi è un accordo quasi perfetto sulla mancanza dell'*obbligo* di una speciale protezione ai cittadini, che non riescono ad avere i loro capitali in rendita pubblica straniera e che è giusto corrano l'alea dell'operazione compiuta; esiste invece discordia circa l'esistenza di un *diritto* in proposito. Il Diena appoggia la tesi negativa ai seguenti argomenti: 1.° il semplice inadempimento di un'obbligazione civile non costituisce un'offesa per tutta la società, alla quale l'interessato appartiene, e l'intervento è un mezzo di coercizione per

(1) **Diena,** op. cit., pag. 135-136.
(2) **Diena,** op. cit., pag. 142-144.

Digitized by Google

offese pubbliche e non per violazioni di un diritto privato; 2.° l'intervento costituirebbe una violazione dei diritti di autonomia e indipendenza dello Stato, fra i quali vi è quello di stabilire liberamente il proprio ordinamento finanziario (1). Mi pare inutile, per non ripetere cose già dette, il rispondere a quest'ultimo argomento, che potrebbe con egual fondamento rivolgersi ad ogni specie d'intervento; quanto al primo si potrebbe obbiettare, che esso elimina senza discussione la questione essenziale, se l'intervento possa ritenersi come mezzo giuridico per la protezione del nazionale all'estero, protezione che col progredire ed affinarsi dei rapporti internazionali tende sempre più ad estendersi e in alcuni casi ed in alcune forme assume veramente il carattere di un dovere da parte dello Stato.

10. — Al di fuori dei casi, in cui l'intervento rappresenta o un diritto perfetto o una facoltà giuridica appartenente allo Stato leso nei suoi diritti, esso non è che un mezzo per la protezione d'interessi e come tale sfugge all'ambito del diritto per rientrare in quello della politica internazionale (2). Ma non è da ciò a dedurre che l'intervento non fondato su una ragione giuridica sia sempre illecito e debba quindi proclamarsi per questo riguardo il principio del non-intervento, o pure che l'intervento stesso come mezzo di protezione di interessi debba essere senza guida di sorta rimesso al beneplacito degli Stati. Soltanto esso si trasforma in categoria politica, e come tale deve rintracciare i criteri di liceità nel dominio dei principî ispiratori della politica e della morale internazionale, criteri, come ben si comprende, vari e mutevoli e soggetti sopratutto agli apprezzamenti più diversi. Mancano infatti e non è possibile trovare delle norme fisse e sicure, la cui applicazione sia egual-

(1) **Diena,** op. cit., pag. 145-149.

(2) Esempî d'interventi basati esclusivamente sull'interesse si sono avuti recentemente nell'azione diplomatica esercitata collettivamente dalla Germania, dalla Francia e dalla Russia contro il trattato di pace del 1895 fra China e Giappone e nell'ingerenza spiegata dalla Germania negli affari del Transvaal. Vedi a quest'ultimo proposito **Heilborn,** *L'Angleterre et le Transvaal*, nella *Revue générale de droit intern. public*, 1896, pag. 184-189; **Gregory,** *The proposed German barrier across Africa* in *The Nineteenth Century*, february 1896; *** *German intrigues in the Transvaal* in *The Contemporary Review*, february 1896; * * * *The Germans in South Africa* in *The Fortnigthly Review*, february 1896.

Digitized by Google

mente ed universalmente giusta; la soluzione non può essere data che di caso in caso, potendo essere condotti alla stessa dall'esistenza di una ciscostanza specialissima. E però a me son sempre parsi di scarsissimo valore pratico i lunghi ragionamenti, che in generale vengono fatti, con maggiore o minore acutezza, circa la legittimità dell'intervento in caso di guerra civile o religiosa, di turbamento dell'equilibrio politico ecc.

Ma se per questa parte speciale il nostro argomento sfugge alla competenza del diritto internazionale, esso vi rientra per quanto riguarda le forme procedurali. Dall'intervento semplicemente morale, che si esercita per es. coll'affrettato e intempestivo riconoscimento quale belligeranti dei ribelli ai legittimi poteri di uno Stato (1), fino all'estremo opposto rappresentato dall'intervento armato, tutte le forme delle quali il nostro istituto si riveste e tutti i mezzi ai quali si appiglia per la sua pratica estrinsecazione appartengono al dominio del diritto internazionale. Fa appena duopo osservare, che la legittimità astratta di queste forme e di questi mezzi di diritto internazionale non esercita influenza di sorta sulla legittimità dell'intervento, alla cui nozione essenziale quelli stanno puramente quali accessori. A torto il Heilborn sostiene un'opinione diversa. Egli così ragiona: Se lo Stato capace di fare la guerra non ha bisogno di alcun motivo internazionalmente riconosciuto per cominciarla, perchè parlare della legittimità o illegittimità dell'intervento? Se per il successo d'un intervento una guerra ha luogo, la legittimità dell'intervento come causa di guerra è priva di significato. Se lo Stato che interviene è libero di dichiarare la guerra anche nel caso in cui non esisterebbe una causa d'intervento approvata dal diritto delle genti, a più forte ragione l'impiego d'una violenza minore non gli è vietato. Una volta che il mezzo di realizzare un intervento, cioè la guerra, è autorizzato senza che vi sia bisogno di appoggiarlo su ragione alcuna, l'intervento stesso non potrebbe in alcun caso essere vietato.

(1) Sull'intervento semplicemente morale vedi **Calvo,** op. cit., vol. I, § 82-96 pag. 205-214; **Fiore,** *Trattato*, vol. I, pag. 381 in nota. Sul carattere d'intervento, che può talora assumere il riconoscimento della qualità di belligeranti nelle guerre civili, cfr. **F. de Martens,** *Traité*, pag. 373 e segg.; **Féraud-Giraud,** *De la reconnaisance de la qualité de belligérants dans les guerres civiles*, nella *Revue générale de droit intern. pub.*, 1896, pag. 277-291; **Lehr,** *Question de la reconnaisance des insurgés comme belligérants, suivant une memoire récent de M. le marquis d'Olivart* nella *Revue de droit international*, 1896, pag. 100-105.

Digitized by Google

Se una tal guerra non è contraria al diritto, non potrebbe esserlo neppure la minaccia di questa guerra; donde la conclusione che « l'intervento non è contrario al diritto, quando lo Stato che interviene l'accompagna di una minaccia o di una dichiarazione di guerra, cioè quando si dichiara pronto, per l'esecuzione del suo intervento, a giuocare la sua propria esistenza e a rinunciare alla protezione della sua persona per mezzo del diritto internazionale » (1).

È questo un ragionamento che, come giustamente osserva il De Floeckher, poggia tutto sul principio, che i mezzi giustificano il fine, principio non meno falso del contrario, che cioè il fine giustifica i mezzi. Almeno in massima generale, nessuno può disconvenire che la guerra è per sè giusta o ingiusta a seconda del motivo che la ispira; ora se motivo di una guerra è un intervento, la guerra stessa sarà o no giusta a seconda che è o no legittimo l'intervento. È sempre dunque in questo che deve trovarsi la base della legittimità delle misure coercitive, che sono destinate ad essere per esso mezzi di esecuzione. Onde cade dalla base tutta l'argomentazione del Heilborn e con essa la categoria speciale e direi quasi privilegiata, che egli vorrebbe istituita, dell'intervento armato, il quale non avendo bisogno di una giusta causa sarebbe un mezzo consacrato dal diritto internazionale di porre i deboli nella più assoluta balia dei forti.

---

(1) **Heilborn,** *System des Voelkerrechts,* pag. 364 e segg. (citato in **De Floeckher,** op. cit., pag. 67, e nell'articolo dello stesso *Les conséquences de l'intervention*, nella *Revue générale de droit intern. public*, 1896, pag. 329-333)

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY
OF
RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART
MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911

Digitized by Google

Digitized by Google